

Institut Marcel Mauss

Centre d'études des normes juridiques Yan Thomas (CENJ)

Doctorat transdisciplinaire en Droit et Sciences Sociales

**FLAVIA MANCINI**

**Naissance et développement d'une  
magistrature administrative: la  
Congrégation du Buon Governo de  
l'Etat Pontifical (16ème-19ème siècles)**

***Nascita e sviluppo di una magistratura  
amministrativa: la Congregazione del Buon  
Governo dello Stato Pontificio (secc. XVI-  
XIX)***

**Thèse dirigée par:**

M. Emanuele Conte (EHESS CENJ-IMM) et M.me Silvia Di Paolo (Université de Roma Tre)

**Date de soutenance : le 22 Décembre 2017**

Rapporteurs 1 Maria Rosa Di Simone, Université de Tor Vergata, Rome, Italie  
2 Simona Feci, Université de Palermo, Palerme, Italie

Jury

1. Emanuele Conte, EHESS, CENJ-IMM
2. Silvia Di Paolo, Université de Roma Tre
3. Paolo Napoli, EHESS, CENJ-IMM
4. Sara Menzinger, Université de Roma Tre
5. Simona Feci, Université de Palermo
6. Maria Rosa Di Simone, Université de Tor Vergata

## RÉSUMÉ EN FRANÇAIS ET MOTS CLÉS

**Résumé en langue française (thèse en cotutelle) : «Naissance et développement d'une magistrature administrative: la Congrégation du Buon Governo de l'Etat Pontifical (16ème-19ème siècles)»**

**Mots clés: Droits collectifs, Etat Pontifical, Processus de construction de l'Etat**

### **Introduction**

**PREMIÈRE PARTIE. RAPPORTS ENTRE POUVOIRS CENTRAUX ET COMMUNAUTÉS DES ETATS PONTIFICAUX (XVI-XIX SIÈCLES) : NAISSANCE, ÉVOLUTION, INSTITUTIONNALISATION DE LA CONGRÉGATION DU *BUON GOVERNO***

Chapitre 1 - Le gouvernement temporel de l'Eglise et l'idéologie des Etats Pontificaux en tant que laboratoire de l'état moderne

Chapitre 2 - La Congrégation du *Buon Governo*: naissance et modèle d'un organe proto-ministériel

Chapitre 3 - Politiques papales et pouvoirs en devenir : l'institutionnalisation du contrôle du territoire à travers l'institut de la Visite

**DEUXIÈME PARTIE. LE *BUON GOVERNO* EN ACTION : ADMINISTRATION ET GESTION DES COMMUNAUTÉS ET RECONNAISSANCE LÉGALE DU COMMUNAUTARISME RURAL**

Chapitre 1 - *Communitas, cives*, accès aux ressources : le rôle des communautés entre gestion et propriété des patrimoines collectifs. Etat des lieux des aménagements fonciers collectifs

Chapitre 2 - La reconnaissance légale des biens collectifs et de leur propriété détenue par les communautés, telle que considérée par le *Buon Governo*

## Introduction

La Congrégation du *Buon Governo*, établie a Rome en 1592 avec la Bulla *Pro Commissa*, par Pape Clément VIII, est l'organisme administratif créée par le gouvernement pontifical pour la gestion des affaires internes. Comme l'a observé Paolo Prodi dans un ouvrage de 1982, l'Etat pontifical du 16<sup>ème</sup> siècle montre une certaine précocité dans le procès de modernisation des structures étatiques : la thèse de Prodi est que l'identité parfaite entre pouvoir spirituel et pouvoir temporel a joué – pendant une première phase – comme facteur positif vers la création des structures de l'Etat moderne.

Le point de vue de l'historien du droit devrait ajouter à cette considération aussi le rôle joué par le droit canonique dans la construction des règles de l'administration moderne. Ce droit canonique qui était naturellement très bien connu par les élites de l'Etat de l'Eglise.

L'étude approfondie de la Congrégation du *Buon Governo* vise donc à mettre à l'épreuve soit la thèse proprement historique de Paolo Prodi, soit de vérifier sur le terrain l'hypothèse de Gabriel Le Bras selon laquelle le droit administratif de l'état moderne doit beaucoup de ses mécanismes à la tradition canonique.

En dépit de sa modernité, en effet, la Congrégation du *Buon Governo* garde des éléments de goût médiéval. Sortissant de l'idée indifférenciée de *iurisdictio*, elle renferme en soi non seulement la structure et l'organisation qui peuvent lui faire préfigurer un « ministère » avant la lettre, mais garde aussi fonctions et compétences de nature judiciaire.

Elle est composée de cardinaux représentant le cercle des plus proches collaborateurs du Pape, qui sont appelés "ponenti".

Organisme composé pour « représenter » le pouvoir absolu du pape dans les affaires intérieures de l'état, la Congrégation doit surtout gérer les relations entre le pouvoir central et les communautés locales. Elle doit régler les conflits entre communautés, contrôler la gestion des finances communautaires, défendre l'intérêt de l'état dans les affaires d'aménagement du territoire ou les droits anciens des communes devaient se plier face au vouloir de l'autorité souveraine.

C'est pour accomplir cette tâche que la congrégation s'organise dès le début sur un double registre : elle se charge de la gestion de l'administration interne pour donner exécution aux décisions du gouvernement central, mais aussi elle exerce les fonctions judiciaires dans les matières qui lui sont confiées.

La fonction administrative de la Congrégation consiste notamment dans l'inspection et le contrôle des finances dans les territoires de l'État Pontifical: ainsi, lentement, l'état met un système de contrôle financier centralisé. Il s'agit d'une innovation majeure, car, dans les états d'ancien régime, les communes étaient perçues comme des sujets de droit public précédents à l'état central, et par conséquent ils étaient indépendants du point de vue économique (sauf le cas d'endettement, qui d'ailleurs n'avait pas nature publique ou administrative, mais privée). Dans le procès de soumission des communes au contrôle financier de l'état, par contre, le modèle de l'administration ecclésiastique devrait avoir joué un rôle, car, à différence des communautés de citoyens d'une ville ou d'un village, les établissements ecclésiastiques médiévaux étaient bien soumis au contrôle central de l'évêque, qui se manifestait par la pratique des visites pastorales.

La Congrégation du *Buon Governo* connaît de relations entre les organes de l'État papal et les collectivités, et exerce son administration aussi à travers ses compétences et pouvoirs de nature judiciaire: en effet, elle-même juge en cas de désaccord concernant l'administration et des collectivités locales.

Il s'agit d'une façon de gouverner et de définir les aspects administratifs des collectivités locales qui souvent passe par la justice contentieuse.

La double nature, administrative et judiciaire, de la Congrégation du *Buon Governo* se montre aussi à l'analyse de l'instrument qu'elle a plus largement utilisé: la Visite, dont on vient de parler. Née comme instrument de discipline religieuse, elle va devenir un instrument/outil administratif et d'inspection, largement utilisé par la Congrégation.

Son rôle au sein des structures du pouvoir temporel de l'Église représente l'exemple d'une autorité administrative et judiciaire qui relie les différents niveaux de pouvoir, et témoigne le pluralisme institutionnel existant dans l'État pontifical.

Cette thèse vise à étudier la naissance et le développement de cette magistrature administrative. Du point de vue méthodologique, la recherche se déroulera sur deux axes. D'un côté, je veux mener à bout un dépouillement complet du fond romain de la Congrégation, en suivant aussi les traces des parties de la documentation qui semblent avoir été gardé par les Archives françaises lors du passage des chartes romaines par Paris à la suite du transfert voulu par Napoléon.

D'autre coté, je veux étudier d'un point de vue technique la pratique et la doctrine juridiques de la Congrégation en tant que tribunal administratif (avant la lettre). L'étude de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence sur la matière sera conduite sur les sources d'archive, mais aussi sur la littérature juridique spécialisée, à partir des recueils de P.A. De Vecchis.

# PREMIÈRE PARTIE. RAPPORTS ENTRE POUVOIRS CENTRAUX ET COMMUNAUTÉS DES ETATS PONTIFICAUX (XVI-XIX SIÈCLES) : NAISSANCE, ÉVOLUTION, INSTITUTIONNALISATION DE LA CONGRÉGATION DU *BUON GOVERNO*

\*\*\*

## Chapitre 1 - Le gouvernement temporel de l'Église et l'idéologie des Etats pontificaux en tant que laboratoire de l'état moderne

“Société spirituelle, l'Église n'a d'autre but originaire et fondamental que de sauver les hommes en leur communiquant la grâce. De par ses origines, sa nature et sa finalité, elle appartient à l'ordre surnaturel dans lequel elle introduit et guide ses fidèles. Dans le même temps, étant composée d'hommes, située dans l'espace, obligée à recourir aux biens terrestres, elle appartient à l'ordre social avec toutes ses contingences. Sa vocation l'élève vers Dieu ; son appareil s'adapte au monde : cette double nature constitue le drame permanent de son existence.”<sup>1</sup> Quand l'Église s'institutionnalise-t-elle et légitime-t-elle l'exercice du propre pouvoir temporel<sup>2</sup>? La construction de l'Église, en tant qu'état et en tant que gouvernement temporel, s'effectue par un cheminement historique qui remonte au huitième siècle<sup>3</sup>, mais

---

<sup>1</sup> G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità medievale (1130-1378)*, édition italienne par P. CIPROTTI, L. PROSDOCIMI, A. GIACOBBI et G. PELLICCIA, dans *Storia della Chiesa*, vol. XII/1, p. 297.

<sup>2</sup> Dans la réflexion de Le Bras, l'Église est déjà, au cœur du Moyen Age, l'institution par excellence, «la plus importante des institutions, on entend par institution une structure stable, encline à la vie collective», et cette institution «suprême, qui a ses lois fondamentales, et qui prospère au milieu, voire même au-delà, d'institutions séculaires - dont l'Empire en est la plus majestueuse -, donne refuge et protection à de nombreuses autres institutions, qui lui sont contemporaines car nées avec elle, ou bien créées en fonction de la nécessité des temps : moyen de salut, tels que les sacrements ; cérémonies permanentes, comme les offices ; groupes stables comme les ordres monastiques», G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche...*, cit., pp. 19-20.

<sup>3</sup> Sur tous, L. DUSCHESNE, *Les premiers temps de l'état pontifical*, Paris, 1898; T.F.X. NOBLE, *The Republic of St. Peter: the birth of the Papal State. 680-825*, Philadelphie, 1991; P. PARTNER, *The Lands of St. Peter: the Papal State in the Middle Ages and the Early Renaissance*, Londres, 1972. Intéressantes considérations de Leopoldo Galeotti, avocat de la petite noblesse toscane, qui acquiert une certaine notoriété parmi ses contemporains avec l'œuvre *Della sovranità e del governo temporale dei papi*, Lausanne, 1847, dans laquelle sont décrites les origines et la légitimation de ce gouvernement temporel, mettant en relief les ombres, les lumières et les dégénéralions de l'époque dont il nous fait part. Elle sera décrite par l'Anzillotti «...l'œuvre la plus solide de notre littérature politique de la première partie du XIXème sur la souveraineté des papes», et jouira de l'appréciation de Pie IX, qui vient à peine d'accéder au trône pontifical; L.

prend une tournure particulièrement importante au moment où l'administration temporelle s'autodétermine et s'émancipe de celle universelle<sup>4</sup>.

Le Bras en résume bien la double nature<sup>5</sup> qui, surtout à partir de 1400, en caractérise son activité. Détenant tout d'abord un pouvoir mixte, d'origine spirituelle, l'Eglise commence, à partir du XV<sup>e</sup> siècle, à tenir compte de la nécessité de donner une forme juridique et une légitimation, à l'exercice d'un pouvoir différent, strictement séculier<sup>6</sup>.

Si auparavant l'on avait voulu dissimuler, par des raisons purement religieuses, son intervention en matière temporelle, c'est à partir du XV<sup>e</sup> siècle qu'une telle exigence semble disparaître et il est, au contraire, de l'intérêt du pontife de séparer et souligner les deux identités qui coexistent en sa personne, en tant que chef de l'Eglise universelle d'une part, que celle de prince de l'Eglise temporelle d'autre

---

GALEOTTI, *Della sovranità...*, cit., p. 18 «...la souveraineté temporelle des papes est la lente œuvre des siècles, et des mêmes circonstances qui ont formé et répandu la civilisation chrétienne. Invoquée par les peuples, quand il manquait toute autre forme de protection légale : consentie par les plus grands quand les idées que nous lui associons habituellement ne convenaient pas à la souveraineté: accrue avec le gain de pouvoir sacerdotal: demeurée l'unique excédent de cette organisation théocratique tentée par le clergé quand il voulut se constituer en tant qu'arbitre de toutes les forces et de tous les pouvoirs, successivement contrainte à s'associer au mouvement républicain et municipal, quand celui-ci devint le lieu vers lequel convergeaient les idées et les affections des Italiens, elle eut finalement l'aisance, les moyens et l'occasion de tirer profit de ces mêmes conditions qui -tant en Italie qu'à l'extérieur de celle-ci- créèrent de nombreuses opportunités et espérances au profit exclusif de la principauté...» Concernant Galeotti, G. ASSERETO, *Galeotti, Leopoldo*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 51, Rome, 1998, pp. 431-434.

<sup>4</sup> L'exercice d'un gouvernement strictement temporel a été initialement considéré résiduel et atypique ; un pouvoir qui s'est donc légitimé au fil du temps et par la pratique, totalement subalterne à celui universel. La constitution d'Innocent III *Per venerabilem*, de mai 1202, semble le confirmer, en montrant un monde dans lequel l'enchevêtrement des deux sphères est très fort, dans lequel «la juridiction temporelle du pape s'exerce exceptionnellement en dehors, et pas uniquement, comme il en est généralement le cas, sur le patrimoine de l'Eglise <super quo plenum in temporalibus gerimus potestatem>...», P. PRODI, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime : la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologne, 1982, p. 30, et encore dans la réflexion prodienne, p. 30, «...durant l'âge d'or de la papauté médiévale, non seulement la suprématie temporelle n'est pas un acteur majeur, mais encore elle est quasiment absente des grandes discussions sur les sources du droit et du pouvoir, ainsi que dans l'élaboration des grandes collections canonistes, et de la vie quotidienne des institutions. Le regard est toujours tourné, selon des différents points de vue, vers les horizons universels, les rapports avec l'empire et avec les unités étatiques émergentes...». Sur la *Per venerabilem*, W. MOLITOR, *Die Dekretale Per venerabilem von Innocenz 3. und ihre Stellung im öffentlichen Rechte der Kirche*, Münster, 1876; G. VOLPE, *Movimenti religiosi e sette ereticali nella società medievale italiana*, Rome, 1997, pp. 81-83. Concernant la figure d'Innocent III, A. LUCHAIRE, *Innocent III. Les royautés vassales du Saint-Siège*, Paris, 1908.

<sup>5</sup> G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche...*, cit., vol. XII/2, p. 430 ss., et p. 464 ss.

<sup>6</sup> C'est essentiellement l'analyse de Paolo Prodi, dans le désormais très classique volume, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologne, 1982.

part<sup>7</sup>.

C'est à la suite du Concile<sup>8</sup>, voyant l'Église se restructurer considérablement et limiter ses propres attributions, que le pape comprend que la souveraineté universelle sera une chose éphémère si elle n'est pas corroborée et légitimée par la souveraineté séculaire<sup>9</sup>.

Un pontife ne pourra, dorénavant, être considéré comme souverain en l'absence d'un territoire à gouverner<sup>10</sup>. Et un règne ne pourra véritablement être considéré comme tel en l'absence d'un appareil politique et gouvernemental, de structures administratives, d'une cour de fonctionnaires et de bureaucrates qui supervisent son appareil institutionnel. L'objectif n'est pas ici d'approfondir les origines de ce processus complexe<sup>11</sup>, mais plutôt de rechercher les termes de son évolution, sa

---

<sup>7</sup> G. SANTONCINI, *Il Buon Governo. Organizzazione e legittimazione del rapporto fra sovrano e comunità nello Stato Pontificio*, Milan, 2002.

<sup>8</sup> M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, dans ID., *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, Turin, 1978, p. 16 ss.

<sup>9</sup> M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V ...*, cit., p. 18 ss. Il est intéressant de noter que le gouvernement temporel est considéré -selon la pensée catholique, et cela jusqu'au Concile de Trente-, comme étant un 'accessoire', complémentaire, et non nécessaire. La critique faite au pontife est celle de trop se dédier aux affaires temporelles, compromettant ainsi son attention envers les affaires spirituelles. On la retrouve dans les paroles très sévères que Gasparo Contarini, ambassadeur de Venise à Rome et successivement cardinal, prononce à l'égard du pape Clément VII lors d'un discours en 1529: «...*Quanto poi alle cose de la chiesa, io li parlero etiam liberamente. Non pensi V. Beat., che il ben de chiesa de Christo sia questo pocho stado temporal che l'ha acquistado, immo avanti questo stado la era chiesa et optima chiesa. La chiesa è la università de tuti li christiani. Questo stado è come il stado de un Principe de Italia aggiunto alla chiesa, pero V. Sant. die procurar principalmente il bene de la vera chiesa, che consiste ne la pace et tranquillità de christiani et posponer per hora il rispetto di questo stado temporal...*», rapporté par P. PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit., p. 47. Et également Guicciardini, qui met en garde le pape contre les conséquences et les dangers dérivant de l'exercice du pouvoir temporel: «...*E questa circumspezione si conviene molto più a uno pontefice romano, di chi è principale la cura spirituale, né gli è data la potestà temporale se non per accessoria e sostentaculo di quella; intanto che se bene gli è concesso pigliare l'armi per difendere da' pericoli sé e l'autorità della Sedia apostolica, non so se sia sufficiente giustificazione quando lo facessi per recuperare stati temporali della Chiesa, eccetto dove non fussi lo interesse della religione o fede cristiana...*» dans F. GUICCIARDINI, *Scritti politici e ricordi*, par R. PALMAROCCHI, Bari, 1933, p.199.

<sup>10</sup> D. DE DOMENICHI, *Domenicus de' Dominici und seine Schrift <De potestate pape et termino eius>*, edition und kommentar par di H. SMOLINSKY, Münster, 1976.

<sup>11</sup> Sur l'histoire des Etats de l'Église durant les siècles qui concernent la présente étude, M. CARAVALE, *Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, dans M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato pontificio...*, cit.; P. PARTNER, *The Lands of St. Peter*, cit., et ID., *Lo Stato della Chiesa nel XV e XVI secolo*, dans *Storia della società italiana*, VIII, *I secoli del primato italiano: il Quattrocento*, Milan, 1988, pp. 399-425; D. WALEY, *The Papal State in the Thirteenth Century*, Londres, 1961; ID., *Lo Stato papale dal periodo feudale a Martino V*, dans *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale e centrale: Lazio, Umbria e Marche*, Lucques, Turin, 1987 (*Storia d'Italia*, Utet, VII/2), pp. 231-320; J.C. MAIRE VIGUEUR, *Comuni e signorie in Umbria, Marche e Lazio*, ivi, pp. 321-606; S. CAROCCI, *Governo papale e città nello Stato della Chiesa. Ricerche sul Quattrocento*, par S. GENSINI, dans *Principi e città alla fine del Medioevo, V Convegno di studi del Centro di studi sulla civiltà del tardo medioevo (San Miniato 20-23 ottobre 1994)*, Pise, 1996, pp. 151-224, et ID., *Regimi signorili, statuti cittadini e governo papale nello*



stabilisation et son institutionnalisation<sup>12</sup>.

Traditionnellement, le moment durant lequel les structures pontificales commencent à acquérir une complexité majeure se situe dès le début de la papauté avignonnaise<sup>13</sup> ; il convient toutefois de souligner que cela ne signifie pas que celles-ci montrent -dès cette époque- un épanouissement parfait; bien au contraire, presque deux siècles seront nécessaires afin de pouvoir distinguer entre l'administration de l'Église universelle et l'administration séculière, encore réciproquement très imbriquées à l'époque, aboutissant finalement à une démarcation dans l'exercice de l'une et de l'autre. Durant son évolution, longue et hétérogène, le XV<sup>ème</sup> siècle nous renvoie l'image d'un Etat qui ne présente pas encore de contours précis, dont les limites territoriales apparaissent fragiles et nuancées<sup>14</sup>, et dont le souverain en personne rechigne à répartir l'exercice des

---

*Stato della Chiesa (XIV e XV secolo)*, par R. DONDARINI, G. M. VARANINI, M. VENTICELLI, dans *Signori, regimi signorili e statuti nel tardo Medioevo (VII Convegno del Comitato italiano per gli studi e le edizioni delle fonti normative, Ferrara 5-7 ottobre 2000)*, Bologne 2003, pp. 245-269.

<sup>12</sup> Stefano Tabacchi souligne que, depuis ces vingt dernières années, la démarche en matière de recherche sur les Etats de l'Église a beaucoup changé. Depuis le débat historiographique, entamé dans les années 1950 par Delumeau, et repris, dans les années quatre-vingt par Prodi, l'historiographie a opté pour des approches tendant à analyser les événements des Etats de l'Église à partir de l'étude des liens clientélistes et des familles patriciennes de certaines villes: «...ces nouvelles approches ont eu le mérite d'ébranler la théorie du développement unilinéaire des Etats de l'Église, en mettant en exergue la complexité des équilibres politiques locaux et en nous restituant certains aspects de la culture politique de la première ère moderne...en suivant la dernière mode historiographique, celles-ci risquent toutefois de renforcer l'image trop schématique d'une réalité compliquée, et de négliger les principes élémentaires de la critique des sources...quant aux orientations choisies par la recherche quant aux Etats de l'Église, il faut souligner la nécessité de recomposer tous les éléments dans un cadre assez fragmenté, notamment par le biais de nouveaux approfondissements documentaires...», S. TABACCHI, *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Rome, 2007, pp. 65-67.

<sup>13</sup> D. QUAGLIONI, dans *La crisi del Trecento e il papato avignone (1274-1378)*, dans *Storia della Chiesa*, vol. XI, Turin, 1994. Intéressants à ce sujet, les commentaires d'Eusebio Reali, qui observe que «...ce fut alors que la souveraineté temporelle des Papes devint ce que la Curie Romaine s'était obstinée à vouloir encore intacte de nos jours, c'est-à-dire un territoire qui lui est propre, en tant que possession patrimoniale, morcelée et divisée par les provinces voisines, assujettie à une politique qui implique l'écrasement et la destruction de l'élément national, comme du temps de Charles V, et administrée exclusivement par des clercs, presque un bénéfice ecclésiastique. Une telle situation fut possible jusqu'à la fin du siècle dernier, moment où les peuples perdirent la conscience d'eux-mêmes...». E. REALI, *Della libertà di coscienza nelle sue attinenze col potere temporale de' papi*, Turin, 1861, pp. 91-92. Quant à Reali et aux événements cités dans son œuvre qui fut méprisée par Pie IX lors de sa publication et qui couta à Reali l'expulsion de l'ordre religieux auquel il appartenait, C. LOZZI, *La questione pontificia nella vita e nelle opere di Eusebio Reali*, Civitavecchia, 1871.

<sup>14</sup> P. CASTELLANO, *Lo Stato Pontificio ne' suoi rapporti geografici, storici, politici secondo le ultime divisioni amministrative, giudiziarie ed ecclesiastiche*, Rome, 1837.

pouvoirs temporels entre les différents organismes de la Curie<sup>15</sup>.

La double personnalité du pontife se reflète même dans les lieux et dans les sièges où ses pouvoirs sont exercés, qui se dédoublent et occupent des parties nouvelles et stratégiques de la ville de Rome<sup>16</sup>: dorénavant, les papes, qui jusqu'à présent demeuraient dans un certain nombre de palais – situés en dedans et en dehors des enceintes de la ville – et qui se déplaçaient librement de l'un à l'autre, se stabilisent et commencent à attribuer à chacun d'entre eux une destination et des usages spécifiques jusqu'à arriver – entre la fin du XVIème et XVIIème siècle – à aménager le palais du Quirinal en siège exclusif du pontife en tant que prince des Etats Pontificaux<sup>17</sup>.

Nul n'ignore que le débat historiographique considère le XVème et le XVIème siècle

---

<sup>15</sup> A. GARDI, *Gli "officiali" nello Stato pontificio del Quattrocento*, dans <Annali della Scuola normale superiore di Pisa. Quaderni>, 1 (1997), pp. 225-291; S. CAROCCI, *Governo papale e città nello Stato della Chiesa*, cit.; G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 8. Et encore, sur input et pénétration de l'institution papale dans le processus de construction de l'Etat ecclésiastique, P. PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit., p. 43.

<sup>16</sup> Le thème des résidences papales est cher aux historiens de l'art, toutefois, et pendant longtemps, il n'a pas suscité un intérêt approprié de la part de l'historiographie. Il est aujourd'hui traité de manière exhaustive dans le bel ouvrage de A. MENNITI IPPOLITO, *I papi al Quirinale. Il sovrano pontefice e la ricerca di una residenza*, Rome, 2004, qui grâce à une comparaison détaillée entre l'exercice du gouvernement pontifical et la croissance du tissu urbain de la ville de Rome, voit les prérogatives papales s'étendre et évoluer, devenant ainsi innombrables et en mesure de recouvrir beaucoup d'aspects de la vie de l'époque, de l'affirmation de la papauté sur la ville de Rome à l'affectation des palais (existants ou bien nouveaux) en tant que siège des structures administratives du gouvernement temporel qui se créaient petit à petit, jusqu'à l'abandon du Latran et au choix du Quirinal en tant que siège du gouvernement politique, laïc et éloigné du Vatican.

<sup>17</sup> A. MENNITI IPPOLITO, *I papi al Quirinale...* cit., p. 211 ss. Dans ce sens, voir les observations les plus importantes d'Achille Gennarelli, personnalité aux multiples talents qui nourrit, avec Galeotti, de grands espoirs – déçus- dans la réforme de Pie IX, qui indique dans son ouvrage *La Roma degli italiani e la Roma dei cattolici osservazioni e risposta del prof. Achille Gennarelli, avvocato nella curia romana alla lettera del sig. duca di Persigny indirizzata al presidente del senato francese*, Florence, 1865, pp. 87-88 : «...la cour de Rome qui, depuis l'époque de Pépin à nos jours, fut constamment dirigée par la volonté unique de construire et d'agrandir son domaine afin de le rendre non plus nominal et abstrait, mais au contraire bien réel, et celle de se substituer aux empereurs de Constantinople en leur opposant les droits de Rome, en englobant et concentrant ces mêmes droits, usurpés à la Ville Eternelle, dans la Papauté, par la tenue du conclave non plus au Vatican, mais au Quirinal, lieu beaucoup moins adapté pour ce genre d'occasions si solennelles. L'élection du Pape avait autrefois lieu dans les basiliques et même lorsque l'on passât de l'Eglise au Palais, l'on choisit une dépendance de la basilique du Vatican, temple dont on croit que reposent les corps de Saints Pierre et Paul. Le Quirinal n'est toutefois qu'un Palais, isolé et éloigné de toute Basilique... A tel point que la Cour de Rome se concentre plus sur le temporel que sur le spirituel ; elle cherche à effacer toutes les traces qui puissent reconduire et identifier le successeur de Saint Pierre avec de celui de Jules II, le droit de Rome de celui de son Evêque. Il était nécessaire de passer de la ville pontificale à la ville des Romains, pour que cette dernière puisse à son tour être considérée pontificale ; il était indispensable que l'on oubliât le nom de la cité Léonine, que ses portes soient abattues et que l'on en oubliât son ancien système juridique ; que le Pape, au moins pour une partie de l'année, demeurât au Palais du Quirinal pour que tous comprennent qu'il devait être considéré comme le Roi de Rome...». Concernant Gennarelli, N. DANELON VASOLI, Gennarelli, Achille, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 53, Rome, 2000, pp. 102-106.

comme un tournant<sup>18</sup>. C'est en effet à partir de l'analyse du processus de réforme mené d'abord par Martin V<sup>19</sup>, puis par Sixte V<sup>20</sup>, que change le point de vue des pontifes sur l'exercice de leurs pouvoirs, transformant de l'intérieur les aménagements des territoires de la Papauté. C'est traditionnellement durant le pontificat de Martin V que l'on identifie le moment de formation de l'Etat ecclésiastique<sup>21</sup>: le pape devient non seulement acteur d'une politique d'unification et garant des terres ecclésiastiques en faveur de la souveraineté temporelle, mais encore de l'organisation de ces dernières selon un découpage défini, qui reprend un système administratif prévu par les constitutions égidienne<sup>22</sup>, et l'applique aux territoires nouvellement subordonnés. Grâce à son rôle de souverain temporel, Martin V se met ainsi en relation avec les *élites* locales ; il conclut des alliances, examine la portée et l'importance des différents potentats et organismes périphériques<sup>23</sup>, créant un réseau de structures administratives qui ne se substitue pas à celles préexistantes, mais se superpose à celles-ci, à un niveau ultérieur et supérieur, et qui recouvre graduellement l'entière étendue des possessions temporelles de l'Eglise. Certains chercheurs définissent le système gouvernemental

<sup>18</sup> M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit.; P. PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit.

<sup>19</sup> Quant au rôle et au pontificat de Martin V, C. BIANCA, *Martino V*, dans *Enciclopedia dei papi*, II, Rome, 2000, pp. 619-634; ID., *Martino V*, dans *Dizionario biografico degli Italiani*, 71, Rome, 2008, pp. 277-287; P. PARTNER, *The Papal State under Martin V. The Administration and Government of the Temporal Power in the Early Fifteenth Century*, Londres, 1958.

<sup>20</sup> Quant au rôle et au pontificat de Sixte V, S. GIORDANO, *Sisto V*, dans *Storia dei papi*, III, Rome 2000, pp. 202-222; G. LETI, *Vita di Sisto V. Pontefice romano, scritta dal signor Geltio Rogeri all'istanza di Gregorio Leti*, Lausanne, 1669; ID., *Vita di Sisto V. Pontefice romano. Nuovamente scritta da Gregorio Leti. Nella quale si contengono alcune cose in generale della Corte di Roma, e della Sede Apostolica; della nascita di Sisto, e di tutti i successi della sua vita anno per anno, sino alla sua promozione al Cardinalato. Ornata tutta l'Opera di molte figure, divisa in tre volumi* Amsterdam, 1693. Quant au rôle du souverain et pasteur, I. FOSI, *Justice and its image: propaganda and judicial reality in the pontificate of Sixtus V*, dans <Sixteenth century Journal>, 24 (1993), pp. 75-95.

<sup>21</sup> M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 4 ss.

<sup>22</sup> F. ERMINI, *Gli ordinamenti politici e amministrativi nelle "Constitutiones Aegidianae"*, Frères Bocca, Rome-Turin-Florence, 1893; A. GARDI, *L'amministrazione pontificia e le province settentrionali dello Stato (XIII-XVIII secolo)*, dans «Archivi per la storia», XIII (2000), pp. 35-65, p. 39. Les Constitutions égidienne divisaient les domaines temporels et ecclésiastiques en six circonscriptions provinciales au sommet desquelles un recteur était nommé - par la suite appelé légat - qui gouvernait en accord avec un parlement qui représentait le haut clergé, la noblesse et les représentants des villes: la Marche d'Ancône, le duché de Spolète la Romandiole, le Patrimoine de Saint Pierre en Tuscie, la Campagne et Maritime, et Bénévent. M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, dans *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 29 ss. et en particulier les références bibliographiques de la p. 30 dans la note 1. P. PARTNER, *The Papal State*, cit., p. 95; F. LA MANTIA, *Storia della legislazione italiana*, I, Roma, e lo Stato romano, Rome-Turin-Florence, 1884, p. 455. Et encore, F. SCHUPFER, *Manuale di storia del diritto italiano. 3a edizione riveduta e notevolmente ampliata*, Città di Castello, 1904, p. 375 ss.

<sup>23</sup> P. PARTNER, *Comuni e vicariati nello Stato pontificio*, de G. CHITTOLINI, dans *La crisi degli ordinamenti comunali e le origini dello stato nel Rinascimento*, Bologne, 1979, pp. 227-261. De manière générale, ID., *The Papal State under Martin V...*, cit., Londres, 1958.

de l'état ecclésiastique comme dyarchique<sup>24</sup>, ou de gré à gré<sup>25</sup>, cependant il s'adapte mal aux catégories rigides d'interprétation<sup>26</sup>. Concrètement, le rapport entre l'autorité pontificale et les pouvoirs locaux se matérialise par un bras de fer permanent<sup>27</sup>, dont on mesure véritablement la portée en matière administrative et surtout fiscale<sup>28</sup>.

Avec Martin V, la structure du pouvoir temporel prend forme, devenant ainsi une charpente durable sur lesquelles se baseront les prochaines vagues réformatrices de Sixte V et Clément VIII<sup>29</sup>. Le processus entamé par le pape Colonna concerne, avant tout, les organes de la curie romaine<sup>30</sup>, cœur de la constitution *In apostolicae dignitatis*<sup>31</sup> qui a pour objectif de réorganiser les offices curiaux<sup>32</sup>, en commençant, entre autres, par le tribunal de la Rote, auprès duquel l'on impose aux auditeurs l'obligation de prêter serment.

Dans la majorité des cas, il s'agit d'organes dans lesquels la composante spirituelle est encore forte et prédominante ; ils se laïcisent progressivement au cours des années, également grâce à un nouvelle classe de bureaucrates et techniciens qui convergent sur Rome<sup>33</sup>, qui acquiert des fonctions de haut niveau au sein des offices

---

<sup>24</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate> città. Modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, Rome, 1994, p. 223. Certains, comme Angela De Benedictis, ont donné à ces relations un cadre de type contractuel, faisant de Bologne l'exemple le plus concis de cette théorie. A. DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa*, Bologne, 1995; ID., *La <libertà prescritta>. Le resistenze al controllo centrale nella Bologna del Cinque-Seicento*, par L. MANNORI, dans *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Naples, 1997, pp. 212-224. Quant aux particularités de la ville de Rome sous Martin V, M. CARVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 33-35. Et encore, sur Rome sous Martin V, M. CHIABÒ, dans *Alle origini della nuova Roma: Martino V (1417-1431). Atti del convegno di Roma, 2-5 marzo 1992*, Rome, 1992.

<sup>25</sup> En référence aux rapports entre l'autorité pontificale et le comté de Bologne au XVII<sup>ème</sup> siècle, A. DE BENEDICTIS, *Patrizi e comunità. Il governo del contado bolognese nel Settecento*, Bologne, 1984.

<sup>26</sup> Prudent dans l'interprétation de ces relations purement contractuelles, voire dyarchiques, également S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 74.

<sup>27</sup> Tels que : la magistrature communale et de la ville, la noblesse, le haut-clergé, les représentations des villes, les communautés.

<sup>28</sup> Les bases sont désormais jetées pour l'unification -avant tout- financière et fiscale, qui atteindra son apogée en 1543 avec l'imposition de la part de Paul III dudit *sussidio triennale* sur tous les territoires soumis à la souveraineté pontificale, y compris les communautés *mediate subjecte*; M. CARVALE, *La finanza pontificia nel Cinquecento: le province del Lazio*, Naples, 1974, p. 75 ss.; G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 96; M.C. GIANNINI, *L'oro e la tiara. La costruzione dello spazio fiscale italiano della Santa Sede (1560-1620)*, Bologne, 2003; F. PIOLA CASELLI, *Aspetti del debito pubblico nello Stato Pontificio: gli uffici vacabili*, dans <Annali della facoltà di Scienze politiche dell'Università di Perugia> (1970-1972), II, pp. 1-74.

<sup>29</sup> G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., pp. 139-172.

<sup>30</sup> N. DEL RE, *La Curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, Cité du Vatican, 1941, et éditions successives, 1952, 1970, 1998.

<sup>31</sup> *Bull. Rom.*, t. 3, par. 2, p. 428.

<sup>32</sup> Quant au fonctionnement de tels offices, v. les constitutions *Statuimus* de 1421 et la *Romani pontificis* del 1424.

<sup>33</sup> C. WEBER, *Legati e governatori dello Stato Pontificio (1550-1809)*, Rome, 1994, p. 27.

curiaux<sup>34</sup>, et devient le porte-parole et garant laïc de la prise de pouvoir temporel du pape.

En un siècle et demi ou presque, durant lequel se succéderont bien vingt-deux papes sur le trône pontifical, le gouvernement temporel ecclésiastique se développe et se fortifie, et avec lui, s'accroît, de pair, l'importance et le rôle de la curie romaine<sup>35</sup>.

Les palais curiaux deviennent ainsi le théâtre des relations entre l'autorité centrale et les réalités périphériques façonnées et déjà établies au temps de Martin V<sup>36</sup>.

L'historiographie a dument mis en exergue la notion des carrières au sein des offices curiaux<sup>37</sup>: en effet, elles permettent de déchiffrer de nombreuses dynamiques de pouvoir et l'importance des intérêts en jeu entre l'autorité papale et les grandes familles locales.

Comme nous le verrons, il existe un lien très fort entre, d'une part, l'évolution et la gestion de ces rapports et, d'autre part, les orientations de la politique interne adoptée par les différents pontifes.

Il s'agit, en effet, de relations privilégiées, *ad hoc*, de l'autorité centrale avec de grandes villes des Etats pontificaux - entre toutes, Bologne et Pérouse, mais aussi Fermo, Spolète, Ancône - et surtout de grandes familles qui, depuis la périphérie des Etats Pontificaux, envoient leurs proches à Rome, qu'ils soient laïcs ou séminaristes<sup>38</sup>: c'est véritablement dans les replis de la Curie que ces grandes

---

<sup>34</sup> Il convient de rappeler que l'acquisition de telles charges étaient pratiquement inabordables, à cause des coûts exorbitants qu'elles comportaient ; elles étaient ainsi uniquement accessibles aux plus riches. La vénalité des charges impliquait donc la réalisation de deux objectifs : le premier, ayant pour but primordial d'assurer une entrée considérable dans les caisses pontificales ; le deuxième, indirect mais ayant une portée encore plus remarquable, de fidéliser une couche sociale qui soutenait et favorisait la légitimation et l'autorité du pouvoir temporel pontifical ; M. CARVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 41 ss. Pour un aperçu du point de vue de la prosopographie, C. WEBER, *Legati e governatori...*, cit., p. 11, qui souligne l'importance de l'appareil bureaucratique des Etats dits *Frümodern*, alors qu'il devient «...le moteur de développement, s'imprégnant de manière croissante de la vie publique ... et en même temps restait en relation étroite avec les élites traditionnelles de la noblesse...».

<sup>35</sup> L. VON RANKE, *The Popes of Rome: their ecclesiastical and political history during the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, 4th edition, vol. I, Londres, 1866.

<sup>36</sup> A. MENNITI IPPOLITO, *I papi al Quirinale...*, cit., p. 131 ss.

<sup>37</sup> Entre autres, M. ROSA, *La Curia romana nell'età moderna. Istituzioni, culture, carriera*, Rome, 2013; R. AGO, *Carriere e clientele nella Roma barocca*, Roma-Bari, 1990; S. TABACCHI, *Per la storia dell'amministrazione pontificia nel Seicento: organizzazione e personale della Congregazione del Buon Governo (1605-1676)*, dans *Offices et papauté, 14.-17. siècle: charges, hommes, destins, sous la direction d'Armand Jamme et Olivier Poncet*, Rome, École française de Rome, 2005, pp. 613-634; ID., *L'amministrazione temporale pontificia tra servizio al papa ed interessi privati (XVI-XVII)*, dans *Offices, écrit et papauté (XIIIe-XVIIe siècle), études réunies par Armand Jamme, Olivier Poncet*, Rome, École française de Rome, 2007, pp. 569-599; A. MENNITI IPPOLITO, *Mobilità o immobilità? Organici curiali a confronto (1667-1694)*, dans *Offices et papauté (XIVe-XVIIe siècle)*, cit., pp. 251-263.

<sup>38</sup> B.G. ZENOBI, *Tarda feudalità e reclutamento delle "élites" nello Stato pontificio (secoli XV-XVIII)*, Urbino, 1983; C. WEBER, *Legati e governatori...*, et en référence à l'importance de ce groupe intermédiaire qui s'appropriait à acquérir toujours plus de pouvoir, p. 29, «...toute notre attention pouvait et devait ainsi se tourner vers un groupe intermédiaire, pour lequel les circonstances étaient si encourageantes qu'elles promettaient des résultats favorables: ce groupe

familles s'imposent et dictent leurs volontés.

Ainsi, les positions névralgiques de dialogue direct avec le pape appartiendront à ceux qui président les différents organes, renforçant et donnant, à partir de Sixte V, une physionomie administrative à la curie romaine.

Afin que l'on puisse parler de tournant dans le processus de formation des structures administratives pontificales, il faut en effet attendre l'élection du cardinal Felice Peretti<sup>39</sup>, en 1585. Sixte V va forger et promouvoir une puissante politique de centralisation<sup>40</sup>, axée sur l'institution des quinze congrégations cardinales<sup>41</sup>, effectif stable au sein duquel répartir tous les aspects du gouvernement temporel et pas uniquement<sup>42</sup>. C'est en effet avec les réformes sixtines que la Curie romaine s'enrichit de nouvelles fonctions, celles préexistantes se transforment et se perfectionnent en acquérant des compétences inédites et spécifiques<sup>43</sup>.

En l'espace de cinq années, des organes durables sont institués ; les compétences d'organes historiques sont transformées et réorganisées en commençant par la Révérende Chambre Apostolique<sup>44</sup>, noyau de toutes les opérations financières et pierre angulaire de l'économie pontificale. Clément VIII<sup>45</sup> conclura ces réformes, entamées durant le pontificat sixtin, quelques années après la fin de ce dernier.

En deux ans se succèdent cinq papes en raison de la grande crise économique et

---

*de prélats de la Curie romaine qui ne devenaient pas cardinaux mais intégraient les rangs élevés de l'administration pontificale; futurs clercs de Chambre avec leur présidence, secrétaires de congrégation, dignitaires de la Sacrée Congrégation et du Buon Governo, électeurs de Signature, etc...».*

<sup>39</sup> Quant à l'administration territoriale sous Sixte V en général, et de manière spécifique quant à la légation de Bologne, A. GARDI, *Lo Stato in provincia. L'amministrazione della legazione di Bologna durante il regno di Sisto V (1585-1590)*, Bologne, Istituto per la Storia di Bologna, 1994 (*Studi e ricerche*, n. s., 2).

<sup>40</sup> J. DELUMEAU, *Rome : le progrès de la centralisation dans l'État Pontifical au XVIe siècle*, dans <Revue historique>, 226 (1961), pp. 399-410; G. SANTONCINI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 139 ss.

<sup>41</sup> v. constitution *Immensa Aeterni Dei*, du 22 janvier 1587 (dans *Bull. Rom.* tom. IV, part. IV, p. 592), ainsi que G. MORONI, *Congregazioni cardinalizie*, dans *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. XVI, Venise, 1842, pp. 133-299; P. PIANTON, *Congregazione, Congregazioni Cardinalizie*, dans *Enciclopedia ecclesiastica: in cui trattasi della sacra scrittura, della dogmatica, morale, ascetismo, passioni, vizii, virtù, diritto canonico, liturgia, riti, storia ecclesiastica, missioni, concilii, eresie, scismi, biografia e bibliografia ecclesiastiche, archeologia e geografia sacre...*, compilata da una società di ecclesiastici ... e diretta dall'ill. e rev. mons. fr. Pietro dott. Pianton, vol. II, Venise, 1855, p. 907 et pp. 908-918.

<sup>42</sup> A. CARACCILOLO, *Da Sisto V a Pio IX*, cit., p. 375 ss; A. GARDI, *Lo Stato in provincia...*, cit., pp. 57-73; G. SANTONCINI, *Il Buon governo...*, cit., pp. 139-152.

<sup>43</sup> J. SPIZZICHINO, *Magistrature dello Stato Pontificio (476-1870)*, Lanciano, 1930.

<sup>44</sup> G. FELICI, *La Reverenda Camera Apostolica*, Città del Vaticano, 1940; F. CIABATTA, *De Reverenda Camera Apostolica*, Rome, 1869; N. DEL RE, *La Curia romana*, cit., p. 265; G. MORONI, section *Camera Apostolica*, dans *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, vol. VII, Venise, 1841, pp. 5-17.

<sup>45</sup> Quant au rôle et au pontificat de Clément VIII, M.T. FATTORI, *Clemente VIII e il Sacro Collegio (1592-1605): meccanismi istituzionali ed accentramento di governo*, Stuttgart, 2004.

agricole de 1590-1592 dont s'en suivra l'effondrement de nombreuses communautés locales lourdement endettées auprès les autorités fiscales centrales<sup>46</sup> ; l'arrivée du pape Aldobrandini mettra fin à cette situation, en rendant rapidement opérationnel le plan approuvé par Sixte V<sup>47</sup>. L'institution des quinze congrégations n'avait pas donné immédiatement naissance à un appareil administratif défini et actif ; les rapports et les procédures au sein des congrégations étaient encore très attachés au pouvoir des individus qui en faisaient partie : la relation directe et personnelle de certains membres avec le pontife était souvent plus forte que la congrégation elle-même quant à l'adoption de certaines mesures ou de certaines décisions <sup>48</sup>.

Certains chercheurs ont interprété la crise du consistoire et l'avènement des congrégations comme étant un "équilibre différent entre les institutions concernées : collègue, congrégations, cardinal-neveu"<sup>49</sup>. En effet, c'est justement en termes de nouveaux équilibres que l'on peut interpréter les relations des cardinaux qui siègent dans les différentes congrégations. Ces derniers n'ont pas l'exigence de renforcer la structure de la congrégation dont ils font partie ou qu'ils président ; souvent, la mise en œuvre de leurs interventions n'a pas pour finalité le renforcement du statut ou de la structure de la congrégation ; parfois, elles semblent -au contraire- presque en "forcer" l'ordre, selon l'autonomie/la dépendance qui existe par rapport aux pouvoirs plus forts. Une myriade de congrégations temporaires et de congrégations stables jalonne ainsi le pontificat de Clément VIII<sup>50</sup>.

Parmi les grandes nouveautés en matière d'administration et de gestion des finances locales, il faut souligner l'avènement de la Congrégation du Buon Governo<sup>51</sup>,

---

<sup>46</sup> P. BURKE, *Southern Italy in 1590s: hard times or crisis?*, par P. CLARK, par *The European crisis of the 1590s. Essays in comparative history*, Londres, 1985, pp. 177-190; J. DELUMEAU, *Vie économique et sociale de Rome dans la seconde moitié du 16. siècle*, vol. 2, Paris, 1957, pp. 553 ss., p. 614-622. S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 109 ss., qui renvoie intégralement à la riche bibliographie sur chaque contexte local frappé par la crise tel que mentionné dans les notes 125, 126, 127, pp. 110-111.

<sup>47</sup> G. CAROCCI, *Lo Stato della Chiesa nella seconda metà del secolo XVI*, Milan, 1961.

<sup>48</sup> S. CAROCCI, *Il nepotismo nel Medioevo. Papi, cardinali e famiglie nobili*, Rome, 1999.

<sup>49</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII e il Sacro Collegio...*, cit., p. 302.

<sup>50</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII e il Sacro Collegio...*, cit., pp. 325-326.

<sup>51</sup> N. DEL RE, *Congregazione del Buon Governo*, dans *La Curia romana...*, cit., pp.; E. LODOLINI, dans *L'archivio della S. Congregazione del Buon Governo (1592-1847), Inventario*, Rome, 1956; G. CURIS, *Buon Governo, Congregazione del*, dans *Enciclopedia italiana*, 1930; G. MORONI, articles *Congregazione del Buon Governo, Congregazioni Cardinalizie*, dans *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai nostri giorni*, Venise, 1842, vol. XVI, pp. 158-161; G. SANTONCINI, *Il Buon governo...*, cit.; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit. Résumé efficace quant aux origines et la nature du *Buon Governo* par l'éminent G.B. DE LUCA, *Il Cardinale della S.R. Chiesa pratico. Con alcuni squarci della relazione della Corte circa le Congregazioni e le Cariche Cardinalizie*, Rome, 1680, *Capitolo XXXVIII. Della Congregazione del Buon Governo*, p. 378 ss. «Le gouvernement économique de la Cité, Terres et Châteaux de l'Etat Ecclésiastique, s'appuyait autrefois sur le Tribunal de la Chambre, sans exclure l'autorité suprême de la Congrégation de la Consulte...car la gestion des intérêts des Communautés par ledit tribunal de la Chambre, dans sa forme judiciaire, retardait la prompte et diligente mise en œuvre des arrêts, pourtant retenus justes et nécessaires par ce gouvernement ; cependant Clément VIII érigea cette Congrégation en lui ajoutant certaines facultés qui furent perfectionnées par Paul V...». Dans cet extrait De Luca fait indirectement référence à deux

instituée le 15 août 1592 par la bulle *Pro Commissa Nobis a Domino*<sup>52</sup>. Celle-ci représente, sans aucun doute, le point d'observation le plus intéressant à partir duquel analyser le phénomène de la centralisation administrative du pape Clément VIII et observer les rapports entre autorité centrale et périphérie<sup>53</sup>.

Après avoir tracé les principales étapes du développement des structures administratives pontificales, il est maintenant nécessaire d'avoir une vue d'ensemble quant aux possessions pontificales du XVII<sup>e</sup> siècle, afin de comprendre l'importance et l'impact au niveau local des transformations de la composition étatique. Les bases de cet ordre juridique étant jetées –renforçant de l'intérieur les territoires ecclésiastiques – l'Église acquiert une position centrale dans l'espace politique italien au cours du XVII<sup>e</sup>, s'affirmant aux yeux des autres puissances italiennes, et européennes, comme un véritable exemple d'État moderne. Ainsi, il est certain que celui-ci est érigé en modèle absolu.

Un souverain avec des pouvoirs, tel que vu plus haut, ayant une double nature<sup>54</sup>, est

---

documents qui instituent les compétences du *Buon Governo*, la bulle *Pro Commissa*, et la bulle *Cupientes*, émise par Paul V, le 4 juin 1605, toutes deux fondamentales (De Luca souligne que l'intervention de Paul V donna une '*forme meilleure*' à la composition du *Buon Governo*) puisque grâce à celles-ci sont attribuées les fonctions et compétences spécifiquement judiciaires à la congrégation. La bulle *Cupientes* élargit, et de beaucoup, les attributions de la *Pro Commissa*, qui se limitait à désigner de compétences en se référant aux seules procédures extrajudiciaires. Elle confère aux cardinaux du *Buon Governo* des pouvoirs judiciaires amples et indéfinis reconnaissant «...*omnes, et quascumque causas, tam civiles quam criminales et mixtas ad Communitates et Universitates quascumque Status nostri Ecclesiastici nobis mediate et immediate subiectas, tam active, quam passive pertinentes, per se vel alios ab eis subdelegandos, audiendi, discutiendi, examinandi, expediendi, et terminandi, ac omnia alia et singula in eadem constitutione contenta executioni demandanda*».

<sup>52</sup> Certains auteurs soulignent l'importance de la *Pro Commissa*, en lui donnant une dimension constitutionnelle. Dans ce sens, B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate> città...*, cit., pp. 233-234, et S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 115. Pour une analyse détaillée de la *Pro Commissa* v. S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 115-122, qui la définit comme étant "...l'acte juridique le mieux conçu produit durant le XVI<sup>e</sup> siècle italien réglementant l'administration des finances de la Communauté et un texte d'importance capitale pour l'histoire des États de l'Église..."; G. SANTONCINI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 179 ss.

<sup>53</sup> A. LODOLINI, *L'amministrazione pontificia del "Buon Governo"*, dans <Gli archivi italiani>, VI (1919), pp. 181-236 et VII (1920), pp. 3-19.

<sup>54</sup> La double nature du pontife est flagrante dans les comptes-rendus des ambassadeurs vénitiens à Rome, souvent évoqués dans la réflexion prodienne, en faisant un point privilégié d'observation de la réalité politique. Beaucoup de ces exposés commencent par un prologue dans lequel les deux âmes du pontife sont représentées. Voici l'exposé d'Alvise Mocenigo de 1560 : «*Son Altesse Sérénissime, je reviens d'une Cour où règne toujours un prince qui, unique au monde, possède deux sortes de souverainetés ; l'une grâce à laquelle il est majeur et supérieur à tous les principes de la Chrétienté, et l'autre par laquelle il est assez mineur par rapport aux autres. Il s'agit des domaines temporel et spirituel du Pape ; ayant le devoir d'en parler, je commencerai, comme il le convient par celui d'appartenance spirituelle, puisque plus noble, puisque l'esprit est plus noble du corps ; je parlerai ensuite de l'autre. Le Pontife, dans celui spirituel, est prince au-dessus des princes ; il est adoré comme un Vicaire de Jésus Christ, commande toute la Chrétienté et pour cette fonction, utilise des armes remarquablement tranchantes, telles que les sentences de*



un cas spécifique et unique. C'est grâce à l'un des plus grands juristes du XVII<sup>ème</sup> siècle, Giovanni Battista De Luca<sup>55</sup>, que prend forme une réalité selon laquelle le pontife doit composer avec quatre âmes<sup>56</sup>. Selon la littérature du XVI<sup>ème</sup> siècle et les

---

*privation d'états, malédictions, excommunications et également la dissolution et l'aliénation de l'âme ; qui représente la plus grande puissance que Dieu ait jamais donné aux hommes de ce monde. Les pontifes avaient l'habitude d'avoir par le passé, grâce à cette souveraineté, une autorité bien plus importante...». Intéressant par ailleurs l'exposé de Giovanni Correr de 1581 dont se dégage un troisième caractère du pontife qui le voyait jouer un rôle de "médiateur": «...Le pontife peut, à mon avis, être considéré de trois manières: la première comme chef de l'Eglise et patron des choses spirituelles; ensuite, comme un prince maître de son propre Etat; et enfin comme prince, qui dans ce gouvernement politique commun à tous, peut intervenir dans différentes choses en tant que médiateur entre les uns et les autres. En tant que chef de l'Eglise, il peut faire le bien par le biais de dîmes, des aliénations de biens ecclésiastiques et avec d'autres concessions spirituelles, desquelles il en tire grand profit. En tant que prince particulier, il peut faire ce que font les autres, aidant par l'argent, par les gens et par tout ce qu'il voudra. Comme médiateur enfin, ayant lui-même une relation avec chacun, son autorité n'étant suspecte à personne, il peut s'immiscer librement parmi les princes pour les réconcilier...». Une vue d'ensemble exhaustive dans E. ALBERI, *Relazioni degli ambasciatori veneti al Senato; raccolte, annotate ed edite da Eugenio Alberi*, Série II, voll. I-V, Florence, 1839. Ce rôle du médiateur se développera ultérieurement dans la diplomatie pontificale, et ainsi durant le XVII<sup>ème</sup> siècle, l'Eglise sera contrainte de réduire à l'essentiel ses propres prérogatives temporelles par un «...cheminement obligé de la neutralité à l'impuissance...», P. PRODI, *Il sovrano pontefice*, cit., pp. 341-342.*

<sup>55</sup> Concernant le cardinal De Luca, A. LAURO, *Il cardinale Giovan Battista De Luca. Diritto e riforme nello Stato della Chiesa (1676-1683)*, Naples, 1991; ID., *Il riformismo del cardinale G.B. De Luca venosino*, dans *Società e religione in Basilicata (Atti del Convegno)*, Rome, 1977, pp. 483-533; A. MAZZACANE, *De Luca, Giovanni Battista*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, 38, Rome, 1990, pp. 340-347; ID., *Giambattista De Luca avvocato e curiale*, par G.B. DE LUCA, *Lo stile legale*, Bologne, 2010, pp. 19-41; A. DANI, *Giovanni Battista De Luca divulgatore del diritto. Una vicenda di impegno civile nella Roma barocca*, Rome, 2012; ID., *Giovanni Battista De Luca*, dans *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti. Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, directeurs scientifiques P. CAPPELLINI, P. COSTA, M. FIORAVANTI, B. SORDI, Rome, 2012, pp. 177-180. Des informations biographiques sur De Luca se trouvent dans des biographies traditionnelles, bien que beaucoup de chercheurs les considèrent désormais dépassées : D. RAPOLLA, *Del cardinale Giovanni Battista de Luca giureconsulto venosino. Del suo tempo e della sua patria. Monografia storica*, Portici, 1899; A. TOMATI, *Discorso sopra la vita dell'Em.mo Sigr. Cardinal De Luca con alcune riflessioni non inutili al curiale: descritta da Gio. Antonio Tomati*, dans ASV, fondo Bolognetti, vol. 287; A. ZANNONI MESSINA, *Il cardinale Giovanni Battista de Luca*, dans «*Monitor Ecclesiasticus*», série XIII, 103 (1978), pp. 56-77; A. ZANOTTI, *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, Milan, 1983; R. GRATTA, *Giovanni Battista De Luca e gli statuti di Piombino*, Naples, 1985. Enfin, la référence succincte de G. MORONI, section *De Luca, Giambattista*, dans *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. XIX, Venise, 1843, p. 220.

<sup>56</sup> G.B. DE LUCA, *Relazione della romana curia forense*, dans *Dottor Volgare*, libro XV, parte III, Rome, 1675, p. 22 ss. Outre le célèbre passage, cfr. ID., *Il Cardinale della S.R. Chiesa pratico. Con alcuni squarci della relazione della Corte circa le Congregazioni e le Cariche Cardinalizie*, Rome, 1680, p. 276 ss.: dans ce passage, De Luca observe que dans la personne du pontife coexistent 3 personnages, 3 natures, 3 sortes de gouvernement différents: à dessein ou par mégarde, l'ordre

œuvres des auteurs comme Ottaviano Vestri Barbiani<sup>57</sup>, Giovanni Botero<sup>58</sup>, Francesco Sansovino<sup>59</sup>, Girolamo Lunadoro<sup>60</sup>, ce sera le cardinal De Luca qui distinguera et décrira savamment les caractéristiques et la structure de cette souveraineté particulière<sup>61</sup>.

---

d'exposition de De Luca définit le Pape *in primis* comme un Prince séculier «...posciache per la molteplicità delle diverse nature, e qualità di questo doppio Principato, e rispettivamente Vescovato, tutte quelle parti, ovvero notizie, le quali rispettivamente disgiunte si sono di sopra considerate, con singolare esempio si richiedono unite assieme; per la ragione che, tralasciando la persona di Patriarca d'Occidente, come quasi non mai praticata, tre diverse persone, ovvero tre diverse specie di governo nel Papa si considerano. Una di Principe secolare: l'altra di Vescovo particolare della città di Roma, e suo distretto: e la terza di Papa, Vicario di Cristo, Capo, e Vescovo della Chiesa universale. Per la prima persona, ovvero per la prima specie del Principato, e del governo temporale si richiede tutta quella perizia, la quale si è detta esser necessaria ne' Principati sovrani, e grandi à forma di regno, con qualche moderazione circa l'arte della guerra, per trattarsi di un Principato ecclesiastico, e pacifico, nel quale non sono quelle gelosie, che negli altri principati di conquista si scorgono de' popoli sudditi e de' Principi nemici, ovvero emoli. Tuttavia per quel che le istorie insegnano, anche alle volte bisogna saper maneggiare l'arme, e far bene la guerra. Per la seconda specie si ricerca parimente tutta quella perizia, la quale si è detta esser necessaria ne' Consiglieri, e Ministri di un Vescovo per lo governo spirituale, e Vescovale di una gran Diocese, qual è, almeno secondo l'uso dell'Italia, la Città di Roma col suo distretto...Et oltre queste perizie, vi è necessaria la maggiore per la terza specie del Pontificato; per lo quale bisogna dire, che senza esempio nel mondo vi è necessaria una perizia universale di tutte le facoltà, e lettere, niuna eccettuandone; et anche di una somma prudenza, e di una gran pratica delle cose del mondo così cattolico, come anche eretico, scismatico et infedele...».

<sup>57</sup> O. VESTRI BARBIANI, *In Romanae Aulae actionem, et iudiciorum mores introductio*, Romae, 1547.

<sup>58</sup> G. BOTERO, *Discorso intorno allo Stato della Chiesa, preso dalla parte dell'ufficio del Card. che non è stampato*, dans *Relatione della Republica Venetiana, de Giovanni Botero Benese, al Serenissimo Principe, et all'Illustrissimo et Eccellentissimo Senato di Venetia. Con un Discorso intorno allo Stato della Chiesa*, Venetiis, 1605.

<sup>59</sup> F. SANSOVINO, *Del Governo et Amministrazione della corte romana*, dans *Del Governo et Amministrazione di diversi Regni et Republiche, così antiche come moderne*, vol. XII, Venetiis, 1578.

<sup>60</sup> G. LUNADORO (o G. LETI), *Relazione della corte di Roma e de' riti, che si osservano in essa, suoi officij, dignità e magistrati. Del cav. Girolamo Lunadoro*, Rome, 1635; Cfr. puis également dans l'édition de 1774 de Francesco Antonio Zaccaria: G. LUNADORO, *Lo stato presente o sia la relazione della corte di Roma, già pubblicata dal cav. Lunadoro. Ora ritoccata, accresciuta, ed illustrata da Francescantonio Zaccaria*, Rome, 1774.

<sup>61</sup> La double nature des pouvoirs papaux se traduit clairement dans les commentaires de Giacomo Cohellio, qui précise comme «...Papa potest considerari dupliciter, uno modo quatenus est Summus Christi Vicarius in spiritualibus, et habet summam iurisdictionem spirituales a Christo immediate datam, et receptam, quae habitu, et causaliter extenditur etiam ad temporalia; altero modo, quatenus est Rex, et Monarcha, habens actu iurisdictionem laicam, sive temporalem supremam Urbis, et certae partis Orbis...; et quod Papa possit appellari Rex, pluribus probat...», G. COHELLIO, *De Bono Regimine rerum ad universitates spectantium, in bullam x Clementis papae VIII commentaria, a Jacobo Cohellio, ... lucubrata... et eruditione repleta Caroli Cartharii ...*, Romae, 1656, p. 6.

Dans la très célèbre *Relazione della Curia Romana forense*<sup>62</sup>, l'auteur décrit les quatre rôles du souverain pontife, chacune régissant un ordre juridique distinct. Ainsi à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, le pontife est encore, pour un temps, le chef de l'Église et vicaire du Christ dans le monde ; le patriarche de l'Église d'Occident ; l'évêque de la ville de Rome ; le prince temporel de l'État ecclésiastique en Italie, en Avignon et dans le comtat Venaissin<sup>63</sup>. Les pouvoirs de cette souveraineté dérivent notamment du pouvoir spirituel en les légitimant sur le plan temporel, jouant un rôle clé en l'exerçant dans le cadre de la politique européenne. La ville de Rome devient, par conséquent, non seulement un centre politique, religieux et culturel, mais encore un carrefour du monde intellectuel italien et européen. Rome devient le centre de l'Europe et du monde<sup>64</sup>. L'ère moderne représente ainsi le cadre dans lequel les États pontificaux permettent idéalement à l'État moderne de se développer. La naissance de nouveaux appareils administratifs, la stabilisation et la réorganisation de ceux préexistants, la nécessité de former une classe de techniciens garantissant le bon fonctionnement des congrégations qu'ils président, la focalisation de Rome dans la politique de l'Europe de ce temps-là : tous ces éléments concourent aux conditions favorables qui permettent aux États pontificaux de devenir de véritables "laboratoires de l'État moderne".

## **Chapitre 2 - La Congrégation du *Buon Governo*: naissance et modèle d'un organe proto-ministériel**

L'origine et le développement de la Sacrée Congrégation du *Buon Governo* sont l'essence même de ce deuxième chapitre. Fondée par Clément VIII en 1592 au moyen de la bulle *Pro Commissa Nobis*, elle sera remarquablement durable et sera notamment le témoin de la vie économique des communautés, même les plus reculées des États Pontificaux, jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

La sphère d'attributions et de compétences, sa position vis-à-vis des autres congrégations, sa relation avec le pontife surtout dans l'intermédiation du cardinal-neveu, attestent de la position centrale de la Sacrée Congrégation au sein de l'administration pontificale *in fieri* faisant d'elle un véritable organe proto-ministériel. L'analyse de son évolution, en relation avec le développement des autres institutions du gouvernement temporel de l'Église, mettra en exergue les innovations et les techniques de contrôle utilisées par la congrégation.

Par conséquent, il convient de commencer par l'examen de la bulle fondatrice de cette congrégation. La promulgation de la *Pro Commissa* s'inscrit dans un vaste cadre politique dans lequel la centralisation du Pape Clément VIII est considérée

---

<sup>62</sup> G.B. DE LUCA, *Relazione della Corte Romana, e suoi tribunali; E della loro pratica nelle materie giudiziali e forensi*, dans *Dottor Volgare*, livre XV, cit.

<sup>63</sup> G.B. DE LUCA, *Relazione della romana curia forense...*, cit., III partie, Rome, 1675, p. 22 ss.; G. BRUNELLI, *Le istituzioni temporali dello Stato della Chiesa. Dispense didattiche per il corso di istituzioni politiche*, Rome, 2008, pp. 10-11.

<sup>64</sup> L. HALPHEN, *Études sur l'administration de Rome au Moyen Age*, Paris, 1907; R. PECCHIAI, *Roma nel '500*, Bologne, 1948; M. PETROCCHI, *Roma nel Seicento*, Bologne, 1970.

comme un véritable programme réformateur <sup>65</sup>.

A la suite de la crise économique et du manque de récoltes qui a affecté les deux années de 1590-1592<sup>66</sup>, outre la dépression démographique<sup>67</sup> et la recrudescence du banditisme<sup>68</sup> - souvent appuyé et soutenu par les mêmes communautés<sup>69</sup> -, et encore, l'instabilité politique du siège pontifical - puisqu'en deux ans, cinq papes se

---

<sup>65</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 83-85 et 303 ss. Quant à la centralisation du Pape Clément VIII en matière de bon gouvernement économique, G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit. p. 153 ss.; A. CARACCILOLO, *Lo Stato pontificio da Sisto V a Pio IX*, dans M. CARAVALE, A. CARACCILOLO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., pp. 383-398; G. CAROCCI, *Lo Stato della Chiesa nella seconda metà del XVI secolo*, cit., Milan, 1961.

<sup>66</sup> A. CARACCILOLO, *Lo Stato pontificio da Sisto V a Pio IX*, dans M. CARAVALE, A. CARACCILOLO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 378 ss.; J. DELUMEAU, *Vie économique et sociale...*, cit., Paris, 1957 et 1959; P. BURKE, *Southern Italy in the 1590s: hard times or crisis?*, par P. CLARK, dans *The European crisis of the 1590s. Essays in comparative history*, London, 1985, pp. 177-190; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 109 ss. La famine et l'instabilité politique qui s'abattent sur les domaines pontificaux dans ces années ressort également du compte-rendu de l'ambassadeur vénitien près du Saint-Siège Paolo Paruta, par E. ALBERI, dans *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., série II, tome IV, vol. X, pp. 388-389, et P. PARUTA, *Relazione dell'Ambasciata di Roma*, par C. MONZANI, dans *Opere politiche di Paolo Paruta precedute da un discorso di C. Monzani e dallo stesso ordinate e annotate*, Livre II, Florence, 1852, pp. 457-552, citation pp. 488-489; G. BOTERO, *Discorso intorno allo Stato Pontificio*, Venise, 1605, également dans ID., *Discorso intorno allo Stato della Chiesa, preso dalla parte dell'ufficio del Cardinale, che non è stampata. De S. Giovanni Botero*, dans *Relationi universali di Giovanni Botero benese. Divise in quattro parti, arricchite di molte cose rare e memorabili, con l'ultima mano dell'Autore*, VIème partie, Venise, 1659, pp. 626-637. Concernant Paruta, G. BENZONI, *Paruta, Paolo*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXXXI, 2014.

<sup>67</sup> Stagnation économique et crise démographique semblent aller de pair pendant ces années. Ainsi la littérature de l'époque se penche sur le phénomène du *mancarsi del popolo*, qui semble ne pas se limiter aux domaines pontificaux, mais s'étendre à tout le territoire italique et même au-delà, G. BOTERO, *Discorso intorno allo Stato della Chiesa*, cit., pp. 635-637.

<sup>68</sup> Un cadre relatif au banditisme est bien représenté, sous différents aspects, par Botero, qui fournit comme toujours des éléments précieux sur l'état des campagnes pontificales, G. BOTERO, *Discorso intorno allo Stato della Chiesa*, cit., p. 632. Sur ce thème voir aussi P. PARUTA, *Relazione di Roma*, par E. ALBERI, dans *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 392-394. La même situation est relatée trente ans plus tôt par Luigi Mocenigo, rentré à Rome en 1560, *ivi*, p. 26: «Questo Stato non è ricco né forte, perché aperto da ogni banda, con poche fortezze e male in ordine...».

<sup>69</sup> I. FOSI, *La società violenta. Il banditismo nello Stato Pontificio nella seconda metà del Cinquecento*, Rome 1985; ID., *Il banditismo nello Stato Pontificio nella seconda metà del Cinquecento*, par G. ORTALLI, dans *Bande armate, banditi, banditismo e repressione di giustizia negli stati europei di antico regime*, Rome, 1986, pp. 67-85; M. CARAVALE, A. CARACCILOLO, *Lo stato pontificio da Martino V ...*, cit., pp. 334-335, 343-346, concernant le banditisme durant les pontificats respectifs de Pie V et de Grégoire XIII; successivement à Sixte V, A. CARACCILOLO, *Lo Stato pontificio da Sisto V a Pio IX*, par M. CARAVALE, A. CARACCILOLO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 375 ss.; P. STACCIOLI, *Banditi e società. Lo Stato Pontificio agli inizi del Seicento*, dans *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, I (1989), pp. 138-180. Et encore, Paruta témoigne de la difficulté à enrayer ce phénomène, souvent soutenu et favorisé par la population, «...et payant les choses qu'ils prennent et parfois en la donnant, ils obtiennent désormais le consentement gracieux des petites gens, qui ne prendra pas vraiment le soin de les chasser, n'éprouvant pas comme par le passé, un préjudice aussi grave...», par E. ALBERI, dans *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., pp. 393-394.

s'y sont succédés<sup>70</sup>, Clément VIII va intervenir par une ligne politique bien définie et la réalisation d'objectifs précis<sup>71</sup>.

Le programme de ce pape<sup>72</sup>, désigné par certains chercheurs comme étant un pontife

---

<sup>70</sup> Respectivement, Sixte V (1585-1590), Urbain VII (pontife qui régna seulement douze jours, entre le 15 et le 27 septembre 1590), Grégoire XIV (1590-1591: dans ce cas également le pontificat fut de brève durée, interrompu par la mort du pape dans la nuit du 15 au 16 octobre 1591), Innocent IX (1591, qui partage lui aussi le sort de ses deux prédécesseurs en mourant le 30 décembre 1591, après à peine soixante-deux jours de pontificat), Clément VIII (1592-1605); M. CARVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V ...*, cit., p. XV; A. BORROMEO, *Clemente VIII*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 26, 1982, pp. 259-282. La situation héritée par le pontife est analysée dans le compte-rendu de Paruta, par E. ALBERI, dans *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 394: «...toutes ces choses...considérées; grave famine et troubles continuels toujours plus nombreux et s'abattant avec grande sévérité; l'intransigeance absolue de la justice; les ravages engendrés par des pertes perpétuelles; et les conséquences dérivant de telles choses ont fait naître l'insatisfaction dans l'âme des peuples assujettis au gouvernement de l'Eglise et un désir de grande nouveauté espérant pouvoir améliorer, par tous moyens, leur sort actuellement très affligé...».

<sup>71</sup> Quant aux courants de la politique intérieure et internationale adoptée par Clément VIII dans les premières années du pontificat, M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., pp. 19-94.

<sup>72</sup> Sur Clément VIII, L. VON PASTOR, *Storia dei papi*, XI, Rome 1929; M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., pp. 1-17, surtout concernant le renvoi au compte-rendu du cardinal d'Este, dans la note 1 pag. 1, *In questo teatro del mondo, che vien chiamata Roma*, BAV Vat. lat. 10337 f.f. 1r-v.; A. BORROMEO, *Clemente VIII*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit. Une certaine esquisse sur la biographie du pontife se trouve dans *La relazione sulla vita di Clemente VIII*, dans BAV Vat. lat. 12497, dont parle également M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., dans la note 9, p. 3. En plus des biographies traditionnelles – pour lesquelles il est fait intégralement renvoi à la bibliographie de M.T. FATTORI, *Clemente VIII e il suo tempo negli studi storici*, dans <Cristianesimo nella storia>, XXII, 2001, 1, pp. 23-64 – des informations intéressantes sur le profil personnel et caractériel, parfois peu flatteuses, sont contenues dans des comptes-rendus des ambassadeurs vénitiens au Sénat, en particulier ceux de Giovanni Dolfin et Paolo Paruta, par E. ALBERI, dans *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, série 2, tome IV, cit., pp. 449-504 et pp. 355-448; et encore d'autres informations, et critiques, sur l'ingéniosité et le tempérament plutôt colérique, pp. 439-440. Informations sommaires quant au pontife, mais toutefois nombreuses sur sa famille d'origine par E. GAMURRINI, *Istoria genealogica delle famiglie nobili toscane et umbre, descritta da D. Eugenio Gamurrini, Abate Casinense, Nobile Aretino, Accademico Apatista, Consigliero et Elemosiniere Ordinario della Maestà Cristianissima di Lodovico XIV il Grande Re di Francia e di Navarra, Teologo e Familiare di Cosimo III Granduca di Toscana, consecrata all'Eminentissimo e Rev. Card. Francesco Nerli del Tit. di S. Matteo in Merulana*, vol. V, Florence, 1685, pp. 226-267, en particulier à p. 265. Autres informations concernant le pontife proviennent également des mémoires de Guido Bentivoglio, cardinal et historiographe, qui, lors de son arrivée à Rome en 1600, rapporte que «...dans l'administration de la Justice, il avait voulu suivre les maximes sévères plutôt que celles plus aimables; imitant ainsi le gouvernement rigoureux de Sixte Quint...», par G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinale Bentivoglio, con le quali describe la sua Vita e non solo le cose a lui successe nel corso di essa, ma insieme le più notabili ancora occorse nella Città di Roma, in Italia et altrove*, livre I, Venetia, 1648, p. 38 et pp. 41-43. Quant au personnage de Bentivoglio, A. MEROLA, *Bentivoglio, Guido*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. VIII, 1966, pp. 634-638; R. BELVEDERI, *G.B. diplomatico*, Rovigo, 1947; ID., *G. Bentivoglio e la politica europea del suo tempo, 1607-1621*, Padoue, 1962; B. DA LURI, *Elogio di Guido II Bentivoglio d'Aragona, cardinale*, Venise 1748; V. CAFARO, *Il cardinale G. B., la sua vita e l'opera*, Pozzuoli, 1925; R. DI TUCCI, *Il cardinale G. B. e i suoi rapporti con la Repubblica di Genova*, Gênes, 1934.

juriste<sup>73</sup>, prévoit une intervention remarquable, non seulement en matière de politique extérieure<sup>74</sup>, mais également et surtout en matière de politique interne. Dès le début de son pontificat, le pape Aldobrandini semble en effet avoir à cœur les thèmes afférents au gouvernement du territoire et à l'assainissement des finances : sa volonté était de mettre fin à une situation très inégale et de faiblesse fiscale de l'autorité centrale par rapport aux périphéries, en instituant un 'système', un réseau de contrôles économiques non plus sporadiques, ni discontinus – tels qu'ils l'étaient jusque là<sup>75</sup> -, mais au contraire, stables, périodiques et effectifs.

---

<sup>73</sup> G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 153; S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 115. Au XVI<sup>ème</sup> siècle, il se répand et consolide l'idée selon laquelle les sujets chargés par le gouvernement temporel de l'Eglise, dont le pontife constitue la plus haute expression, doivent avoir une formation juridique. C'est, par ailleurs également le cas, dans les autres états Italiens, où ceux qui avaient suivi des études juridiques, avançaient plus facilement dans leur carrière près de la cour et ils étaient préférés à ceux qui jusqu'à présent avaient fait des études humanistes, comme par exemple dans le cas des "officiers de cour et humanistes des chancelleries princières", S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 70, texte et note 17. La mentalité du juriste de Clément VIII est une constante qui influence tout son pontificat et le porte à devenir un observateur méticuleux de tout ce qui l'entoure, y compris les événements mineurs. Dans ce sens v. note précédente. Cohellio ne manque pas de citer sa propre formation juridique et sa provenance d'un milieu familial de juristes : le pontife est en effet le fils de Silvestro Aldobrandini, célèbre jurisconsulte florentin qui devient avocat consistorial grâce à Alexandre Farnèse, G. COHELLIO, *Commentaria ad Bullam Clementis Papae VIII...*, cit., p. 2. Sur Silvestro Aldobrandini, E. FASANO GUARINI, *Aldobrandini, Silvestro*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 2, Rome, 1960, pp. 112-114; L. PASSERINI, *Memorie intorno alla vita di Silvestro Aldobrandini*, Rome, 1869; L. VON PASTOR, *Storia dei Papi*, cit., VI, Rome, 1927, *passim*; XI, *ibid.*, 1929, pp. 16 ss.; P. PARUTA, par E. ALBERI, dans *Relazioni degli ambasciatori veneti al Senato*, cit., p. 439; E. GAMURRINI, *Istoria genealogica delle famiglie nobili toscane et umbre...*, cit., pp. 226-267; G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio...*, cit., pp. 38-39.

<sup>74</sup> Personnages et négociations politiques de ce temps-là par M.T. FATTORI, *Clemente VIII e il suo tempo...*, cit. Quant aux rapports entre Rome et l'Espagne, J.I. TELLECHEA IDIGORAS, *Clemente VIII y el episcopado espanol en las postrimerías del reinado de Felipe II (1596-1597)*, Rome 1997, pp. 205-244; M.A. VISCEGLIA, *Roma papale e Spagna: diplomatici, nobili e religiosi tra due corti*, Rome, 2010; A. ANSELMINI, dans *I rapporti tra Roma e Madrid nei secoli XVI e XVII: arte, diplomazia e politica*, Rome, 2015. Sur le rapport avec la France, B. BARBICHE, *Clément VIII et la France (1592-1605). Principes et réalités dans les instructions générales et les correspondances diplomatiques du Saint Siège*, par G. LUTZ, par *Das Papsttum die Christenheit*, Tübingen, 1994, pp. 99-118 ; ID., S. DE DAINVILLE-BARBICHE, *Les pouvoirs des légats « a latere » en France et leurs facultés au XVI<sup>ème</sup> et XVII<sup>ème</sup> siècles*, par M. MACCARONE, A. VAUCHEZ, dans *Échanges religieux entre la France et l'Italie du Moyen Âge à l'époque moderne*, Genève, 1987, pp. 259-277. Concernant la participation directe du pontife et son intervention sur chaque question aussi bien interne qu'internationale, le compte-rendu de Dolfin par E. ALBERI, dans *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 455: "...il veut non seulement prendre part à toutes les grandes choses du gouvernement de ses Etats, des affaires du monde, et de ce qui est de compétence de sa Cour, mais encore que toutes celles-ci passent entre ses mains; elles sont toutes revues, commandées et signées par sa Sainteté, faisant en personne des choses de moindre importance, comme par exemple les suppliques et les mémoires, c'est une œuvre infinie car il veut tout savoir, tout lire et tout commander..."

<sup>75</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 114. Le changement en matière de gouvernement local et de contrôle des finances, proposé par le pape Aldobrandini est d'importance capitale et représente l'expression d'une certaine pensée qui circulait déjà à l'époque et que l'on retrouve par exemple

En comparant les pontificats de Sixte V et de Clément VIII, Gabriella Santoncini a mis en relief leurs points communs concernant leur politique de centralisation afin de réaliser un bon gouvernement : dans le cas du premier, un bon gouvernement politique<sup>76</sup>, et quant au second, un bon gouvernement économique<sup>77</sup>.

Pourquoi convient-il de revenir sur l'administration du Pape Sixte V<sup>78</sup> pour parler de *Buon Governo*? Non seulement parce qu'elle inaugure avec Sixte V l'ère des congrégations, avec la nécessité de créer et de façonner un appareil administratif en lui déléguant les questions strictement temporelles, mais également et surtout car elle permet de comprendre quelles sont les causes concomitantes de la mise en œuvre de la politique économique et fiscale de Clément VIII donnant une grande importance à la périphérie.

Il s'agissait d'un combat qu'il fallait, tout d'abord, gagner localement, et Clément VIII, conscient de l'expérience acquise durant le pontificat de Sixte V, décida de poursuivre dans ce sillage, en reprenant l'œuvre de son prédécesseur. S'il est vrai que l'action de Clément VIII a beaucoup de points de contact avec la politique de Sixte V<sup>79</sup>, et que l'on peut ainsi parler de continuité<sup>80</sup>, il est également vrai qu'elle avait

---

dans les mémoires des officiers des chambres qui «...témoignent à quel point il fallait -selon eux- soustraire aux groupes dirigeants locaux la répartition des impôts et la gestion des finances locales...».

<sup>76</sup> G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., pp. 139-152.

<sup>77</sup> G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., pp. 153-220.

<sup>78</sup> Signifiant ainsi l'activité et la vie de la congrégation du même nom.

<sup>79</sup> Cela était probablement dû en partie aux relations qui liaient les deux pontifes puisque Clément VIII avait grandi et s'était affirmé pendant le pontificat de Sixte V qu'il l'avait toujours tenu en grande estime et duquel il avait reçu ses premières hautes fonctions. Le pape Aldobrandini était reconnu par Paruta «...comme enfant qu'il était du pape Sixte...», E. ALBERI, dans *Relazioni degli ambasciatori veneti ...*, cit., p. 438; G. BENTIVOGLIO, *Memorie del cardinale Bentivoglio...*, cit., p. 39, et p. 41. Dans le même sens, Niccolò Del Re souligne «...héritier direct de l'esprit réformateur du grand Sixte V, Clément VIII a forgé la plupart des nouvelles institutions...», N. DEL RE, *La Curia Romana. Lineamenti storico-giuridici*, quatrième édition, Cité du Vatican, 1998, p. 38.

<sup>80</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 144. En matière de continuité, du fait de la personnalité et du caractère des deux pontifes qui avaient plus d'une affinité en commun. Tout d'abord, ils ont tous deux accédé au siège pontifical en tant que *outsiders*: le premier «...a des origines si pauvres que c'est tout juste si on a souvenance de qui furent ses ancêtres...», compte-rendu de Giovanni Gritti, p. 339; et encore, dans le compte-rendu de Lorenzo Priuli, *ivi*, p. 309, «...le Pape naquit de parents très humbles, des épiciers...dont il parle lui-même sans honte, puisque il considère cela comme un honneur que l'on sache que ce qui l'a conduit à cette charge sublime est sa seule vertu...» et à p. 311 «...de son recrutement jusqu'au pontificat... son élection fut appréciée, issue justement du Saint Esprit...cela lui valut l'hostilité de monsieur Paolo Giordano Orsino qui s'évertuait contre lui durant les offices rendus devant tout le collège des cardinaux afin qu'on ne le nomma pas pape...et l'opinion universelle de toute la Cour, ayant encore en mémoire le gouvernement trop sévère de Pie V, selon laquelle un moine ne devait pas être nommé pape, ne pesa pas non plus. Toutefois de tels offices et égards...ne peuvent rien contre la disposition et volonté de Notre Seigneur Dieu ...» pour ces deux citations voir E. ALBERI, dans *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit. Quant au second, «...son élection fut assez soudaine et inattendue, puisque sa personne n'avait fait l'objet d'aucune considération...» compte-rendu de Paruta, *ivi*,

jusque-là évolué au sein d'un corps inchangé, composé d'appareils et d'organes encore très fidèles aux mécanismes du XV<sup>ème</sup> et XVI<sup>ème</sup> siècle<sup>81</sup>, au sein desquels

---

cit., p. 437. Tous deux dotés d'un fort caractère, tous deux équilibrés, bien qu'enclins à de fréquents accès de colère, ils laissent peu d'autonomie à l'*entourage* qui gravite autour d'eux, ils ne délèguent presque pas, préférant négocier directement et en première personne chaque aspect de la vie politique et spirituelle du gouvernement qu'ils président. Tous deux mettent en œuvre des politiques de centralisation qui se fondent toutefois sur des bases différentes et poursuivent des objectifs distincts. Si, dans la politique de Sixte V, la centralisation vise à réaliser l'unité de l'Église universelle du point de vue temporel, dans celle de Clément VIII, a pour but de prendre en considération et d'harmoniser la diversité de situations rencontrées dans les territoires pontificaux et à resouder, comme souligné par Gabriella Santoncini, «...la 'rupture' produite dans l'articulation traditionnelle de la société de la fin du Moyen Âge, dans laquelle le souverain était le garant de l'autonomie politico-juridique des organes sociaux...», G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 156. Sur Giovanni Gritti, ambassadeur vénitien près du Saint-Siège durant le pontificat de Sixte V, R. ZAGO, *Gritti, Giovanni*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LIX, 2002; S. ROMANIN, *Storia documentata di Venezia*, Venezia, 1974, p. 268; G. BENZONI, T. ZANATO, dans *Storici e politici veneti...*, cit., p. 228; G. COZZI, *Stato e Chiesa. Un confronto secolare*, dans *Venezia e la Roma dei papi*, Milan, 1987, p. 249 ss. Sur Priuli, quelques d'informations dans M. BRUNETTI, *Priuli*, dans *Enciclopedia italiana*, 1935.

<sup>81</sup> S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., p. 67 et p. 71. Sur le rôle des tribunaux cardinales et le rôle du cardinal dans les traités de ce temps là, G. ALBERIGO, *Ricerche storiche sul cardinalato*, Florence, 1967; C. LEFEBVRE, *Les origines et le rôle du cardinalat au Moyen Âge*, dans <Apollinaris. Miscellanea in honorem D. Staffa et P. Felici S.R.E. Cardinales>, 41, (1968), pp. 59-70; H. JEDIN, *Le Cardinalat de l'Église Romaine. Son évolution dans l'histoire*, dans <Études>, 330, (1969), pp. 871-883; R. LEFEBVRE, *Un cardinal del Seicento, G.B. Deti*, dans <Archivio della società romana di Storia patria>, 94, (1971), pp. 183-208; A. LAURO, *La curia romana e la residenza dei vescovi*, dans *La società religiosa nell'età moderna. Atti del convegno di studi di storia sociale e religiosa, Capaccio-Paestum, 18-21 maggio 1972*, Naples, 1973, pp. 869-883; G. FRAGNITO, *Le corti cardinalizie nella Roma del Cinquecento*, dans <Rivista storica italiana>, CVI, (1994), pp.5-41; ID., *La trattatistica cinque-seicentesca sulla corte cardinalizia. Il "vero ritratto d'una bellissima e ben governata corte"*, dans <Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico in Trento>, XVII, pp. 135-185; C. MOZZARELLI, *Introduzione*, dans ID., par *Giovanni Francesco Commendone. Discorso sopra la corte di Roma*, Rome, 1996, p. 10 ss.; D. SANDERSON CHAMBERS, *Renaissance, cardinals and their worldly problems*, Aldershot, 1997, pp. 289-311; G. SIGNOROTTO, M.A. VISCEGLIA, dans *La Corte di Roma tra Cinque e Seicento "Teatro" della politica europea*, Rome, 1998. Sur le rôle du cardinal, il existe un riche volet qui après une centaine d'années donnera naissance à l'œuvre classique du cardinal De Luca, *Il cardinale della S.R. pratico...*, Rome, 1680; G.G. ALBANI, *De Cardinalatu Liber*, Romae, 1541; G. MANFREDI, *De Cardinalibus Sanctae Rom. Eccles. Liber, in quo omnia quae ad hanc materiam tractantur*, Bononiae, 1564; ID., *De perfecto Cardinali S.R. Ecclesiae Liber. In quo omnia quae ad hanc materiam pertinent copiosissime tractantur*, Bononiae, 1584; F. ALBERGATI, *Libri tre del cardinale*, Bologne, 1599; H. PLATI (G. PIATTI), *De Cardinalis Dignitate, et Officio. Hieronymi Plati Presbyteri Societatis Jesu Tractatus*, Romae, 1602; A. VALIER, *Opuscolo latino sulla dignità del Cardinalato dell'Em.mo Agostino Valier, vescovo di Verona e cardinale*, Venise, 1833; R. TAMPONI, *Il De Cardinalis Dignitate et Officio del milanese Girolamo Piatti e la trattatistica cinque-seicentesca sul cardinale*, dans <Annali di storia moderna e contemporanea>, II-2 (1996), pp. 79-130; N. PELLEGRINO, *Nascita di una 'burocrazia': Il cardinale nella trattatistica del XVI secolo*, par C. MOZZARELLI, dans *'Familia' del principe e famiglia aristocratica*, Rome, 1988, vol.



certaines logiques de pouvoir jouaient un rôle prépondérant<sup>82</sup>. Pour pouvoir avancer, il était nécessaire de les prendre en considération<sup>83</sup>, afin de s'en affranchir. La relégation et la marginalisation du consistoire, dont le rôle résiduel était purement représentatif, doivent être replacées dans le contexte de méfiance de la part du pontife envers ce collègue<sup>84</sup>, alors fortement conditionné par des pressions

---

2, pp. 631-677; M. FIRPO, *Il cardinale*, dans E. GARIN, dans *L'uomo del Rinascimento*, Roma – Bari, 1988, pp. 73-131.

<sup>82</sup> A. GARDI, *Lo Stato in provincia*, cit.; ID., *Gli "officiali" nello Stato pontificio del Quattrocento*, dans <Annali della Scuola normale superiore di Pisa. Quaderni>, 1 (1997), pp. 225-291. Sur les mutations en cours Tabacchi observe avec justesse, *Il buon governo...*, cit., p. 71: «...ainsi, dans les années du milieu du XVIème siècle, le pape avait acquis une supériorité politico-idéologique mais avait du mal à la mettre en pratique sous la forme d'un gouvernement du territoire capable de s'imposer de façon efficace...».

<sup>83</sup> v. note précédente, également R. AGO, *Giochi di squadra: uomini e donne nelle famiglie nobili del XVII secolo*, par M.A. VISCEGLIA, dans *Signori, patrizi e cavalieri in Italia centro-meridionale nell'Età moderna*, Rome-Bari, 1992, pp. 256-264; M. ROSA, dans *Clero e società nell'Italia moderna*, Rome-Bari, 1992, pp. 329-350; J.A.F., THOMSON, *Popes and Princes, 1417-1517: Politics in the Late Medieval Church*, Londres-Boston, 1980; G. ALBERIGO, *Diplomazia e vita della Chiesa nel XVI secolo*, dans <Critica storica>, 1, (1962), pp. 49-69.

<sup>84</sup> Clément VIII, selon les chroniqueurs de l'époque, semblait être une personne méfiante et réticente aux conseils d'autrui. Ainsi toujours Paruta relate que «...facilement, de par sa nature, il suspecte tout, ainsi il n'a pas confiance dans le conseil d'autrui, puisqu'il se méfiait des cardinaux et les gardait par intérêt ; cela était bien connu et fréquent...» par E. ALBERI, dans, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 441; et aussi à pp. 442-443, «Peu sont ceux qui -aux yeux du Pontife- ont une autorité majeure et ont une foi majeure; parmi les cardinaux dont il pouvait se fier et avec lesquels il communiquait au sujet des négociations ordinaires et des affaires plus importantes, il n'avait que deux cardinaux-neveux et le cardinal Toledo...». La méfiance du pape Aldobrandini est mentionnée dans la description contenue dans le compte-rendu du cardinal d'Este, *In questo teatro del mondo, che vien chiamata Roma*, BAV Vat. lat. 10337, ff. 1 r-v, dans laquelle il est notamment souligné comme ceux-ci étaient «...nell'attion circumspetto...e nell'esecutioni cuntatore...», rapportée également par M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 1, note 1; de même dans les mémoires du cardinal Bentivoglio, «...bien que celui-ci, à l'aide de tant de vertus, cherchait à rester libre des attachements humains ; il était impossible que ces ennemis intérieurs ne l'assailent pas d'une façon ou d'une autre, et, tous ensemble, ne l'agitent pas...», dans G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio...*, cit., p. 45. Sur ce thème également, il y a une analogie avec Sixte V, dont les décisions étaient prises de manière quasiment autonome et qui ne donnait que rarement de crédit aux suggestions des personnes externes à son cercle intime de confidents: ainsi l'ambassadeur Lorenzo Priuli souligne dans son compte-rendu de 1586: «Le Pontife sait et démontre de savoir tant, ainsi il n'est pas enclin à recevoir les conseils d'autrui, puisqu'il lui semble, grâce à la perspicacité de son esprit, par la longue expérience qu'il a des affaires et de par sa doctrine, de ne pouvoir que difficilement se tromper...» et encore, «...le Pontife est continuellement dans les affaires, et n'a de récréation qu'en discutant parfois avec ses neveux et sa sœur, et quand il va se coucher, il parle librement de beaucoup de choses avec ses domestiques, auxquels bien sûr, il ne demande pas conseil mais auprès desquels il se libère parfois, ceux-ci n'ayant nullement le droit de répondre par quelque parole que ce soit...» par E. ALBERI, dans *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 307 et p. 314. Enfin encore Priuli, sur la relation entre Sixte V et les cardinaux qui voient leur rôle drastiquement réduit et relayé sur un plan secondaire, *ivi*, p. 323, «Concernant les dispositions de Sa Sainteté envers les très illustres cardinaux, j'en ai dit...assez pour en conclure que l'apparence est meilleure de la réalité. On peut

extérieures de la part de princes et de différentes factions<sup>85</sup>, ainsi que -de manière générale- de méfiance envers certains personnages dont regorgeait le paysage romain<sup>86</sup>. Voici donc le contexte dans lequel se forme l'exigence d'un système de de gouvernement indépendant<sup>87</sup> et centralisé<sup>88</sup>. Les décisions importantes sont ainsi personnellement prises par le pape<sup>89</sup>, quasiment de manière autonome<sup>90</sup>, sans l'intervention d'autres personnes en dehors du cercle étroit de quelques membres méritant sa confiance<sup>91</sup>. Parmi ceux-ci, une place spéciale est tenue par Pietro et

---

*dire la même chose du rôle des cardinaux envers Sa Sainteté, lesquels, tant par la satiété ordinaire à laquelle ils avaient été habitués par les pontifes, que par la volonté du présent Pontife de gouverner à sa façon, ne peuvent avoir cette partie du pontificat qu'ils désireraient... peu d'entre eux l'aiment, cependant ils l'estiment et le craignent assez. Et le Pape, qui connaît bien leur état d'esprit, est fortement enclin à faire des autres cardinaux ses auxiliaires sur lesquels il puisse compter...».*

<sup>85</sup> La situation de la cour et de la curie romaine est -comme nous l'avons vu- au centre de nombreux comptes-rendus des différents ambassadeurs près du Saint-Siège, provenant des différents Etats italiens et européens. Il a été choisi de donner une place importante à cette narration au sein du présent chapitre, puisqu'au travers de ceux-ci, il nous semble pouvoir rendre une image encore plus vive et fluide des mécanismes existant au sein de la cour et des différentes alliances et rapports que les envoyés et ambassadeurs nouaient dans ce cadre pontifical, et grâce ceux-ci, l'on arrive à saisir l'importance de l'ascension ou de la chute de certains sujets considérés, à tort ou à raison, des acteurs incontestables du monde de cette époque. Un exemple, comme nous le verrons, sera celui de la lutte entre les deux cardinaux-neveux de Clément VIII, relatée, avec un niveau de détail inespéré, par tous les ambassadeurs en visite à Rome à cette époque.

<sup>86</sup> Concernant Rome durant les années de pontificat de Clément VIII, grâce à l'œuvre du pontife, elle «...étend désormais plus largement son Empire Ecclésiastique, qu'autrefois son Empire profane. Ainsi celle-ci n'est pas seulement la patrie d'elle-même ou même de l'Italie ; mais désormais, elle forme, pour ainsi dire, un Monde spirituel qui la rend Patrie commune de toutes les nations baptisées. En l'occurrence, ils la fréquentent ; les Princes la révèrent ; et tous les Fidèles recourent dévotement à l'Oracle de la Religion ; ainsi, il n'est pas surprenant qu'un Pontife ayant tant de zèle et de prudence -tel que l'était Clément VIII- exerce avec le plus grand soin, le plus parfaitement possible, cette partie de son Suprême office Pastoral...», dans G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio*, cit., pp. 44-45.

<sup>87</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., pp. 351-352.

<sup>88</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 10 ss. et p. 303.

<sup>89</sup> Le pontife semblait être absolument contraire à déléguer tout type d'activité et plus que que jamais la correspondance politique et diplomatique, à tel point de s'en charger personnellement. Dans ce sens, Z. KRISTEN, *Intorno alla partecipazione personale di Clemente VIII al disbrigo della corrispondenza politica. Contributo alla storia della segreteria di stato pontificia*, dans *Bollettino dell'Istituto storico cecoslovacco in Roma*, fasc. I, Prague, 1937, pp. 29-52, ainsi que M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit. p. 357 texte et note 174.

<sup>90</sup> Il convient de faire de nouveau référence aux impressions de Paruta, qui souligne comment «...le Pontife commande...avec autorité suprême et pouvoir absolu, le tout dépendant de sa seule volonté...» et peu après, «...le Pontife ordonne et dispose sur toute chose avec autorité suprême et absolue ; sans user des conseils d'autrui à moins qu'il le veuille...», par E. ALBERI, dans, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 412.

<sup>91</sup> Une place tout à fait respectable dans le cercle des confidents du pontife était réservée à Bartolomeo Cesi, trésorier général, et «...personnage central quant au contrôle des finances des communautés...», si bien qu'il était considéré comme étant le "troisième neveu" du pape

Cinzio Aldobrandini, neveu du pontife qui seront à l'origine de nombreux affrontements et tensions au sein de la curie<sup>92</sup>.

La question financière se pose alors comme un élément d'importance cruciale dans la politique de Clément VIII<sup>93</sup>. Bien son intervention en matière économique ne puisse être considérée définitive – dans la mesure où l'assainissement des finances demeure davantage un objectif théorique qu'effectif- il est toutefois certain qu'elle redessine profondément les rapports avec les administrations locales <sup>94</sup>, et mettant un frein à la situation de *mala gestio* locale alors si diffuse et enracinée<sup>95</sup>.

Dans l'optique de centralisation et rationalisation des chaotiques dépenses publiques pontificales, il est également nécessaire de contrôler ce qui se passe dans les périphéries du royaume. Le but, tel que mentionné plus haut, est de créer et d'institutionnaliser un lien qui accentue toujours plus la dépendance des communautés de l'Etat Ecclésiastique vis-à-vis de l'autorité centrale, en englobant tous les lieux pouvant faire affluer des ressources économiques vers Rome.

La marginalisation du consistoire et l'ascension d'un système de congrégations stables sont ainsi des phases nécessaires d'une transition idéale et naturelle<sup>96</sup>, qui cependant se fait non sans traumatismes.

Avec l'avènement du *Buon Governo*, les schémas se brisent<sup>97</sup> ; une structure solide est réalisée, en mesure de légitimer, de manière efficace et perpétuelle, l'exercice du contrôle du territoire depuis l'autorité centrale, afin que l'équilibre économique et social se renouvelle, et conduise à la règlementation et la régularisation définitive des rapports fiscaux avec les communautés du royaume<sup>98</sup>.

La *Pro Commissa* est si importante aux yeux de Cohellio qu'il la place au centre de

---

Aldobrandini, S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 139 ss., et p. 143, note 192. Sur le cardinal Cesi, A. BORROMEO, *Cesi, Bartolomeo*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, XXIV (1980), pp. 246-247.

<sup>92</sup> Concernant les rôles de Pietro et Cinzio Aldobrandini, et en général, quant au rôle du cardinal-neveu, il est fait renvoi aux considérations exposées dans le deuxième chapitre, paragraphe 2.1 de la thèse.

<sup>93</sup> Dans la doctrine de l'époque, l'économie et le gouvernement avaient une grande importance et souvent, ils se confondent dans la notion de gouvernement fiscal. Dans ce sens, l'introduction de Paolo Prodi par H. KELLENBENZ, P. PRODI, dans *Fisco, religione, Stato nell'età confessionale*, Bologne, 1989, pp. 7-20. Et la question de l'augmentation des charges fiscales par le pouvoir central envers les périphéries étatiques, essentielles aux Etats pontificaux et communes à beaucoup d'autres pays européens, M. BIANCHINI, *La tassazione nella seconda scolastica a negli scritti politici dell'Italia cinque-seicentesca*, par H. KELLENBENZ, P. PRODI, dans, *Fisco, religione, Stato...*, cit., pp. 43-62. La littérature concernant les Etats pontificaux est vaste et stimule l'élaboration d'un riche volet d'études depuis la fin du XVIIIème siècle, dont il n'est pas possible de rendre compte dans la présente ; ainsi, il est fait renvoi à la version intégrale de la thèse.

<sup>94</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate> città...*, cit.

<sup>95</sup> R. VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato Pontificio*, cit.

<sup>96</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 351 ss.

<sup>97</sup> Sur la première partie du pontificat de Clément VIII, sur le rôle des congrégations et du consistoire, M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., pp. 20-53, 108-116, 163 ss., ainsi que 301 ss.

<sup>98</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., pp. 122-144.

son œuvre la plus célèbre<sup>99</sup>, les *Commentaria ad Bullam X Clementis Papae VIII de bono regimine rerum ad dictas Universitates spectantium*, ou plus simplement désignée par le nom de *De bono regimine*<sup>100</sup>.

L'importance de la bulle de Clément VIII n'est pas tant dans la création de la congrégation, qui n'est d'ailleurs pas mentionnée dans le texte<sup>101</sup>, mais plutôt celle d'une tutelle des communautés<sup>102</sup>, support idéologique nécessaire à l'établissement

---

<sup>99</sup> Il existe diverses éditions de la bulle, définie par Curis «...le premier et meilleur travail qui ait donné une base solide au régime communal de type moderne, et souvent consulté et imité par les législations postérieures...», G. CURIS, *Buon Governo*, dans *Enciclopedia italiana*, 1930. Succès et circulation de la bulle sont également dues notamment à son régime publicitaire, qui en imposait l'affichage dans un lieu public pour chaque commune, ainsi que son intégration dans les statuts communaux. Une copie était, en outre, affichée aux portes de la basilique Saint Jean de Latran, ainsi qu'auprès des principales basiliques. Il existe aussi des éditions en latin vulgaire, et parmi celles-ci, celle de Cohellio, G. COHELLIO, *Bolle di Sommi pontefici*, Rome, 1642, consultée dans l'édition de 1699, G. COHELLIO, *Bolle di Sommi pontefici e Risoluzioni e decreti concernenti l'interesse delle Comunità dello Stato Ecclesiastico, Fatte volgare, e raccolte da Giacomo Cohelli, Orvietano, Agente Generale delle medesime Comunità et a Benefitio di esse*, Lyon, 1699, pp. 30-34, et également, par exemple la *Constitutione di Nostro Signore papa Clemente VIII sopra il Buon Governo...*, Rome-Bologne, 1592, rappelée aussi par Tabacchi, S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 116, note 136.

<sup>100</sup> G. COHELLIO, *Commentaria ad Bullam Clementis Papae VIII de bono regimine rerum ad dictas Universitates spectantium*, Coloniae Allobrogum, 1699. Concernant l'importance constitutionnelle de la bulle de Clément VIII, G.B. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., pp. 233-234.

<sup>101</sup> Dans le texte original de la bulle, les attributions et compétences sont accordées non pas à la congrégation naissante mais plutôt au Trésorier Général, à la Chambre Apostolique et à ses officiers, tel que l'on peut le lire dans L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 9, «§6. *Nec liceat in futurum, nisi de expressa Camera Apostolicae... licentia...*». Dans la version successive en latin vulgaire de Cohellio, apparaît en revanche la *Congregazione di Bonoregimine*, quatre fois rappelée dans le texte, G. COHELLIO, *Bolle di sommi pontefici...*, cit., pp. 30, 31, 33. Dans la bulle d'août 1592, l'institution d'une nouvelle congrégation n'est ainsi pas prévue. On peut toutefois en percevoir la présence, lors de l'énumération des tâches confiées et transférées au Trésorier Général, personnage central du gouvernement temporel pontifical, ainsi que sur le personnel de la Chambre Apostolique. Elle existe, en filigrane, en tant qu'idée à peine évoquée, confuse, non encore éclos. La bulle est certainement un signe avant-coureur qui jette les bases pour l'institution de la congrégation, cependant son objet, sa finalité doivent être recherchés ailleurs, puisqu'il s'agit de la tutelle des communautés territoriales de la part du pouvoir central. Cfr. G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 159 ss.; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 116.

<sup>102</sup> La présence dans le texte du mot *tutelle* n'a pas échappé aux chercheurs, parmi lesquels Luca Mannori, qui s'inscrit dans la lignée du vocabulaire administratif du XIX<sup>e</sup> siècle, L. MANNORI, *Introduzione*, a ID., dans *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Naples, 1997, pp. 7-42, en particulier pp. 38-42. Si, d'un côté, Gabriella Santoncini met en lumière la correspondance sur le plan juridique en s'appuyant sur l'institut de la tutelle en tant qu'exercice de la *vigilantia e auctoritas* souveraine, Stefano Tabacchi opte, en revanche, pour une lecture philologique, selon laquelle la tutelle «désigne avant tout une métaphore du rôle paternel du pontife par rapport à toute l'Eglise...», S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., 117; G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit. p. 159 ss.; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 117. Sur le concept de tutelle, L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994, pp. 137-188, sur technique et idéologie de la tutelle des communautés; L. MANNORI, dans *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati*

de la congrégation.

Compte-tenu de l'impuissance de la part des communautés des Etats Pontificaux à assainir leurs propres finances, compte-tenu également de l'absence (ou presque) de recettes dans les caisses centrales provenant d'impôts locaux, une réforme par le haut semble la seule issue possible.

Ainsi l'idée de contrôle et de tutelle, exercés depuis l'autorité centrale, ou mieux encore par le pontife, est cautionnée et se répand au sein de l'administration pontificale.

S'il est intéressant de s'interroger sur la nature de la tutelle – dont la référence expresse est introduite dès le début de la bulle<sup>103</sup> – il est également nécessaire de se pencher sur le soin paternel du pontife vis-à-vis de la communauté, sur ce lien qui se crée, se justifie et s'affermi ; sur la distance-proximité entre Rome, la curie et l'*entourage* du pontife, ainsi que ce qui se passe dans les périphéries, les communautés du royaume.

En interprétant et, de fait, en répliquant, la métaphore traditionnelle de la communauté comme une *pupille*, un enfant mineur, dépourvu d'autonomie et incapable de s'autodéterminer, elle est ainsi reconnue comme n'ayant aucune personnalité juridique et a donc besoin d'un sujet ultérieur et supérieur qui, principalement, puisse s'occuper de son sort et assurer chaque aspect de son existence. Cet objectif, véritablement ambitieux, donne une idée de la portée de la centralisation et du rôle de la congrégation naissante : par elle, le contrôle du territoire est institutionnalisé et, l'intervention de l'autorité centrale dans des sphères de compétence jusqu'ici uniquement gérées par les communautés qui y étaient soumises, devient alors légitime.

La *Pro Commissa* se distingue par des traits innovatifs<sup>104</sup> et programmatiques<sup>105</sup> : à partir in *medias res* de l'extension de la tutelle paternelle du pontife, et également in *temporalibus*, quant aux obligations strictes relatives aux modalités d'application, publication et respect des dispositions législatives qui y sont décrites, et auxquelles

---

*italiani*, Naples, 1997; ID., *Controllori e controllati nell'Italia dell'Ottocento*, dans <Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica>, 4, 1996, pp. 57-79.

<sup>103</sup> Et de manière plus spécifique, son *prooemium*, G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., pp. 10-13.

<sup>104</sup> v. l'analyse de S. POLI, *Bilanci di previsione delle comunità pontificie secondo la bolla Pro Commissa (15 agosto 1592)*, dans *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, 2011, vol. 111, pp. 678-689; ID., *Accounting e "buon governo" delle comunità locali dello Stato Pontificio alla fine del XVI secolo*, dans *Contabilità e cultura aziendale*, 2012, XII, pp. 156-178; ID., M. GATTI, *Accounting and the Papal States: The influence of the Pro commissa Bull (1592) on the rise of an early modern state*, dans *Accounting History*, vol. 19, 2014, pp. 475-506.

<sup>105</sup> La bulle établit en effet l'extension de la tutelle, dont le pape a été investi par Dieu vis à vis de l'Eglise de Rome ainsi que in *temporalibus*. Au-delà de la solennité de l'*incipit*, la rigueur du règlement d'application, marque une série de nombreuses obligations décrites dans le détail, auxquelles sont tenues les communautés et des administrations locales. En référence au régime de publicité et ses modalités d'application et d'exécution, Gabriella Santoncini la définit un «*unicum nella storia dello Stato Pontificio*», G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 176.

les communautés et les administrateurs locaux sont soumis.

La formulation du texte incite à considérer la bulle comme étant une mesure d'urgence : les biens des communautés, objets spécifiques de tutelle pontificale, semblent être en péril puisqu'ils font déjà l'objet d'abus et de la mauvaise gestion, qui “ *a poco a poco con danno notabile del publico sono stati introdotti e dalli quali è nato il grosso debito*” [trad. “ *ils ont été introduits peu à peu, causant un dommage remarquable de la chose publique et dont il résulte une dette élevée*”]<sup>106</sup>.

Etant donné cette situation, l'intervention centralisée semble devoir être effectuée dans une optique préventive ; cependant, elle a lieu par le biais de normes de vigilance et de contrôle, instruments qui en réalité devraient être employés *ex ante*, et qui sont en revanche utilisés *ex post* afin de remédier aux abus perpétrés jusque-là aux dépens des communautés. Cette mesure est ainsi dictée par des exigences réelles et destinée à se renforcer et à se stabiliser dans le temps.

On perçoit le caractère solennel dont est imprégné l'ensemble du texte, par exemple, lors de la définition de la durée et du cadre d'application de la bulle : une telle *constitution* devra, en effet, être perpétuellement respectée et sera objet d'une application universelle, sur tout le territoire de l'Etat ecclésiastique, dans toute Ville, Terre, tout Château, toute Demeure ou tout lieu<sup>107</sup>. De même, on observe ultérieurement son caractère universel, par l'inclusion et la spécification des villes de Bologne et Bénévent<sup>108</sup> comme faisant désormais partie de l'assujettissement, alors qu'elles étaient traditionnellement considérées comme des centres de pouvoir réfractaires à l'activité administrative centrale.

L'obligation qui incombera sur de tels sujets - entités mineures comme déjà évoqué, incapables d'enrayer les abus et les maux causés par les administrateurs locaux aux biens publics- sera celle d'envoyer, chaque année, et donc avec une régularité bien définie, une *Tabella aut libellus*<sup>109</sup>, dans laquelle “*seront décrites toutes les dépenses*

---

<sup>106</sup> G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30.

<sup>107</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8, «*Hac nostra perpetuo valitura constitutione statuimus, et ordinamus, ut in qualibet Civitate, Terra, Oppido, Castro, et loco dicti Status temporalis Ecclesiastici universi, itaut etiam Bonon., ac Benevent. Nostrae Civitates sub hac constitutione sint comprehensae, tabella aut libellus quotannis initio anni conficiatur...*» ; G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30, “*Avec la présente Constitution qui devra être respectée perpétuellement, nous statuons et ordonnons que, dans n'importe quelle Cité, Terre, Chateau, Villa, ou tout lieu de l'Etat temporel, y compris Bologne et Bénévent, il se tienne dès le début de chaque année un livret...*”. Tabacchi s'interroge sur le manque de clarté de ce passage, selon lequel la bulle “*n'expliquait pas si les centres mineurs assujettis à la juridiction d'une ville devaient envoyer leur Tabella à Rome...*”, S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., p. 121. La mention expresse des villes de Bénévent et Bologne, ainsi que la précision “*in qualibet civitate, terra, oppido, castro et loco...*” plaide en réalité pour une *ratio* d'uniformité, pour une application universelle et un assujettissement à l'obligation de l'envoi de cette *Tabella* à Rome, depuis chaque localité, sans aucune distinction.

<sup>108</sup> Sur le statut de Bologne et Bénévent, il est fait renvoi intégral aux considérations et à la bibliographie de la version intégrale de la thèse.

<sup>109</sup> Cfr. texte de la note 80. Sur les modalités de contrôle des bilans grâce à l'envoi de la *Tabella* v. G. SANTONCINI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 163-165 ; M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo sulle Comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali (1701-1736)*, par L. MANNORI, dans *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Naples, 1997, pp. 183-209. Les

*publiques ordinaires et extraordinaires, utiles, ou nécessaires...*<sup>110</sup>, à Rome, de manière à les soumettre à la révision du camérier et du trésorier général<sup>111</sup>, ayant le pouvoir de “...les revoir, les corriger et de les approuver, et également de casser et rayer toutes les dépenses qui, bien qu’introduites par les statuts et les coutumes, vont à l’encontre de l’esprit de notre constitution...”<sup>112</sup>.

Voici donc l’acte d’assujettissement formel des communautés, qui non seulement par l’envoi annuel de la *Tabella* rend compte de ce qu’elles font et de combien elles dépensent, mais qui surtout leur impose et nécessite la subséquente approbation générale de la part de l’autorité centrale du contenu de celui-ci. Ceci est l’essence du *Buon Governo* durant sa première décennie d’activité. Il s’agit d’une période durant laquelle la congrégation se développe et prend forme, en vue de son émancipation progressive par rapport aux acteurs qui en conditionnent son début<sup>113</sup>. Le *Buon Governo* naît à partir d’une mesure drastique d’urgence, la *Pro Commissa*, qui intervient en prescrivant des dispositions correctives pour l’assainissement des caisses pontificales délabrées et frappées par la crise de 1590-92, ainsi que, et surtout, en prescrivant des aides financières et des reports de paiement accordés aux communautés dans les moments les plus difficiles de cette crise.

Ce nouvel organe, qui répond aux exigences du moment, influence les rapports centre-périphérie, en se situant à un niveau supérieur et ultérieur dans l’échelle de ces relations et en exerçant un contrôle fiscal et économique sur les communautés assujetties<sup>114</sup>. Son avènement intervient au moment où tout le système congrégatif grandit et se transforme ; cependant, en se stabilisant, il garde une ample marge d’indétermination et de dépendance, héritées des pratiques curiales du XVI<sup>ème</sup> siècle. C’est peut-être la raison pour laquelle il peut opérer, dès le début, sans

---

*Tabellae* font partie de la série XII de l’archive du *Buon Governo* auprès des Archives d’Etat de Rome, dénommée “*Bilans communaux et comptes économiques*”.

<sup>110</sup> G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30; L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8.

<sup>111</sup> Seulement dans un deuxième temps de la part de la future Congrégation, puisqu’à ce moment elle n’est pas encore prévue.

<sup>112</sup> G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30; L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8.

<sup>113</sup> Dans les premières années d’exercice, la congrégation semble rester au deuxième plan. Dans *Pro Commissa* le contrôle des finances est en effet confié au Trésorier général et à la Chambre Apostolique. Bartolomeo Cesi semble en être le personnage central et le maître de jeu dès ses premiers pas, en effet, Trésorier général et acteur incontesté de son temps qui orchestre et dirige – avec trois cardinaux exécutant la bulle, et successivement Pietro Aldobrandini – les premiers balbutiements de la congrégation. La communauté lui adresse la correspondance et il lance l’audit, recoupant bilans, données et documents. Stefano Tabacchi a reconstruit les premières étapes de la vie de la congrégation grâce aux échanges de correspondance de Cesi, dans ASR, *Lettere del Tesoriere generale*, enveloppe 1; ASR, *Camerale II, Epistolario*, enveloppes 2, 3, 11/2, 16/1, rappelées par l’auteur dans la note 143 p. 122. Sur le rôle de Cesi et sur les problèmes d’application de la *Pro Commissa* dans les premiers mois qui suivirent sa promulgation, S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 122 ss.

<sup>114</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 151.

obstacles, parmi tous ces organes en surnombre, dans un cadre où les compétences des différents organes pontificaux coïncident et s'entrecroisent<sup>115</sup>.

La congrégation semble gagner des compétences qui jusqu'à la fin du pontificat de Clément VIII seront attribuées aux organes fondamentaux du gouvernement temporel, telle que la Chambre Apostolique<sup>116</sup> et la Congrégation des Exonérations<sup>117</sup>. Dirigée par le cardinal-neveu, elle partage cette présidence avec un autre organe : la Sacra Consulta<sup>118</sup>, ayant inévitablement pour conséquence de fluidifier et d'entretisser les activités de ces deux congrégations.

Dans un contexte où l'affirmation et la stabilisation du pouvoir des structures institutionnelles centrales demeurent un processus *in fieri*, l'impasse semble être surmontée par des exigences de rationalisation, mais surtout grâce à l'intervention du cardinal-neveu Pietro Aldobrandini, qui souhaite s'imposer sur le pontife et dicter une politique désinvolte, fortement imprégnée par sa personnalité<sup>119</sup>. Ainsi, dès qu'il comprendra le rôle et le potentiel de la congrégation, il contribuera à son tour au processus de consolidation et stabilisation du contrôle ainsi exercé. C'est également grâce à Aldobrandini, que la fonction du cardinal-neveu prendra une place centrale dans l'action du *Buon Governo* pendant tout le XVII<sup>e</sup> siècle<sup>120</sup>, en relation avec les systèmes clientélistes et le *patronage* au sein de la Curie, et avec l'activité des autres congrégations –surtout la Sacra Consulta –<sup>121</sup>, cette dernière étant l'expression et la présence vivante de la voix pontificale dans toute question examinée.

La *Pro Commissa* ouvre la voie à la mise en œuvre d'une politique de vigilance et de contrôle, imposée par l'autorité centrale sur les entités locales, ayant pour but le redressement économique et de nature fortement administrative et fiscale ; mais

---

<sup>115</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 138.

<sup>116</sup> N. DEL RE, *La Curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, Rome, 1952, p. 265 ss.

<sup>117</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 138. Sur l'entrelacement des activités de ces trois congrégations, G. LUNADORO, *Relazione della Corte di Roma...*, cit., pp. 19-20.

<sup>118</sup> Cfr. note précédente.

<sup>119</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., pp. 142-144 et 177-181.

<sup>120</sup> Et de manière plus spécifique, jusqu'à l'abolition du Népôtisme, qui a eu lieu *de facto* en 1676, mais officiellement en 1692. Avec l'abolition du Népôtisme, le cardinal-neveu sera substitué dans ses attributions par le Préfet, personnage moins lié à la personne du pontife, autonome par rapport à celui-ci, notamment par rapport à sa famille et à la sphère de relations clientélistes, indépendant dans ses choix et détaché des obligations de son mandat quant à la vie pontificale. L'abolition du Népôtisme et la naissance du rôle du Préfet ouvrent la voie à une configuration définitive institutionnelle de la congrégation, en lui offrant une position d'importance centrale, de prestige accru et d'autorité dans l'appareil administratif pontifical. Dans ce sens v. les considérations de S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 154 ss., ainsi que ID., *Per la storia dell'amministrazione pontificia nel Seicento: organizzazione e personale della congregazione del Buon Governo (1605-1676)*, dans <Offices et papauté, 14. -17. siècle : charges, hommes, destins>, sous la direction d'Armand Jamme et Olivier Poncet, Rome, École française de Rome, 2005, pp. 613-634.

<sup>121</sup> Jusqu'à la fin de l'abolition du Népôtisme, comme vu plus haut, la Consulte et le *Buon Governo* partageront la présidence du cardinal-neveu. La présence du Cardinal-neveu dans les deux congrégations fait en sorte qu'elles soient constamment en contact l'une avec l'autre, créant ainsi une passerelle, un raccord, qui facilite la collaboration et la coordination dans l'exécution des tâches communes, S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 218.



c'est par le biais de la bulle du 4 juin 1605<sup>122</sup>, que la brèche, voire la fracture, avec le système précédent, s'entrouvre.

Treize années devront donc passer, pour que, avec l'avènement d'un nouveau pontife, Paul V<sup>123</sup>, - qui approfondit la politique de centralisation inaugurée par ses prédécesseurs -, le rodage de l'activité de contrôle du territoire se termine et que l'on finisse par opter pour un véritable élargissement des compétences du *Buon Governo*, qui engloberont l'aspect judiciaire. C'est ainsi qu'apparaît dans cet organe, le mélange habituel de *administratio e iurisdictio*, typique des institutions de l'ère moderne<sup>124</sup>.

En l'espèce, les deux sphères arrivent toutefois à rester bien distinctes, puisque le cardinal-neveu détient et gère toute la partie administrative et économique, alors qu'il est complètement étranger à l'exercice judiciaire, confiée intégralement aux cardinaux, qui reçoivent en outre -tel qu'expressément disposé dans la bulle-, la faculté de se prévaloir d'un personnel de support technique ou encore d'*"aliquos praelatos aut alias personas iuris prudentia praeditas a nobis approbanda"*<sup>125</sup>.

La bulle *Cupientes* renouvelle ainsi la *Pro Commissa*, en conférant à la congrégation des compétences et des pouvoirs judiciaires; elle nomme en effet sept cardinaux chargés d'appliquer la bulle<sup>126</sup>, en leur remettant des pouvoirs aussi larges

---

<sup>122</sup> Concernant la bulle *Cupientes* de Paolo V, L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., vol. 3, pp. 155-156, G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., pp. 35-36.

<sup>123</sup> Sur le rôle et la politique de Paul V, V. REINHARDT, *Paolo V*, dans *Enciclopedia dei Papi*, 2000, vol. III, pp. 277-292; P. BOUTRY, P. V, par P. LEVILLAIN, dans *Dizionario storico del papato*, II, Milan, 1996, pp. 1085-1087; S. GIORDANO, *Paolo V, papa*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit., vol. 81, 2014; ID., dans *Le istruzioni generali di Paolo V ai diplomatici pontifici (1605-1621)*, Tübingen, 2003; L. VON PASTOR, *Storia dei papi*, XII, Roma, 1930; M. MONACO, *Le finanze pontificie al tempo di P. V (1605-1621). La fondazione del primo banco pubblico in Roma*, Lecce, 1974; E. STUMPO, *Il capitale finanziario a Roma fra Cinque e Seicento. Contributo alla storia della fiscalità pontificia in Età moderna*, Milan, 1985; P. STACCIOLI, *Banditi e società. Lo Stato Pontificio agli inizi del Seicento...*, cit., pp. 138-180; M.C. GIANNINI, *L'oro e la tiara. La costruzione dello spazio fiscale italiano della Santa Sede...*, cit.; G. BRUNELLI, *Politica europea e riforma tridentina: le istruzioni generali di P. V ai diplomatici pontifici (1605-1621)*, dans <Rivista di storia e letteratura religiosa>, XLI (2005), pp. 579-584.

<sup>124</sup> L. MANNORI, *Per una 'preistoria' della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune*, dans <Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno>, 19 (1990), pp. 323-504; ID, *Il sovrano tutore: pluralismo istituzionale e accentramento...*, cit., p. 97 ss.; L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Rome-Bari 2001; S. COGNETTI, *Legge amministrazione giudice. Potere amministrativo fra storia e attualità*, Turin, 2014.

<sup>125</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 155. Sur les *ponenti* [trad : 'rapporteurs'] ces prélats qui avaient pour fonction de "proposer" les questions, cfr. S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 188 ss.

<sup>126</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 155. Il s'agit respectivement de Mariano de SS. Marcellino, et Pietro di Camerino, Ottaviano di Santa Sabina Bandino, Domenico di Sant'Onofri Tosco, Domenico Ginnasio, Innocentio Bufalo di S. Tomasso in Parione, auxquels s'ajoute Bartolomeo Cesi; G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 35. Sur la vie des six premiers cardinaux membres du *Buon Governo* nommés par le biais de la *Cupientes*, S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 165-167. Sur les requis pour accéder au *Buon Governo*, les considérations de Tabacchi semblent être partagées en l'espèce, quant à l'importance de la

qu'indéterminés sur “...*omnes et quascumque causas, tam civiles quam criminales et mixtas ad Communitates et Universitates quascumque Status nostri ecclesiastici nobis mediate et immediate subiectas, tam active, quam passive pertinentes, per se vel alios ab eis subdelegandos, audiendi, discutiendi, examinandi, expediendi, et terminandi, ad omnia alia et singula in eadem constitutione [=Pro Commissa] contenta executioni demandanda...*”<sup>127</sup>.

La congrégation se dessine et prend forme: les cardinaux ont d'amples compétences judiciaires, dont le nombre -jamais fixé par la loi<sup>128</sup>, sera amené à augmenter de manière constante au fil des années; les prélats *ponenti*<sup>129</sup> – comme dans la Sacra Consulta<sup>130</sup> - une *équipe* de soutien technico-juridique des cardinaux dans la proposition et le traitement des litiges; le secrétaire de la congrégation, rôle à mi-chemin entre la fidélité clientéliste et l'autonomie de cette charge<sup>131</sup>; les agents de

---

compétence technique apportée par ces personnages, ainsi que, parallèlement, quant au caractère indispensable, ou au moins d'une certaine importance, d'un lien ou rapport avec la famille du pontife régnant, ID., *ivi*, p. 174.

<sup>127</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 13; G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 35: “...*en se donnant la faculté d'écouter, d'examiner...tout et n'importe quel litige civil, pénal et mixte appartenant à la Communauté ou à l'Université de notre Etat Ecclésiastique, qu'il nous soit soumis de façon directe ou indirecte, de toute nature qu'il soit, de la part du demandeur ou du coupable, et d'appliquer les dispositions contenues dans cette telle Constitution ou Bulle...*”.

<sup>128</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 163, dans la note 47.

<sup>129</sup> Les *ponenti* étaient chargés d'introduire et discuter de certains litiges ou questions au sein de la congrégation : “...*ils se constituent en tant que conseillers des cardinaux, chargés de mettre leur compétence technico-juridique au service de la congrégation...*”, ainsi sont-ils définis par S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 188 ss.; G. MORONI, *Ponente, Ponens*, dans *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. LIV, p. 93.

<sup>130</sup> Sur Consulte, G. LUNADORO, *Relazione della Corte di Roma...*, cit., p. 19; G. MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. XVII, pp. 181-184; A. GARDI, *Lo Stato in provincia...*, cit., pp. 76-77; ainsi que les réflexions récentes de G. BRUNELLI, *Il primo registro della congregazione della Sacra Consulta*, online sur le lien: [https://www.academia.edu/6738684/Il\\_primo\\_registro\\_della\\_Congregazione\\_della\\_Sacra\\_Consulta](https://www.academia.edu/6738684/Il_primo_registro_della_Congregazione_della_Sacra_Consulta). Sur les rapports entre le *Buon Governo* et la Consulte v. S. TABACCHI, *Buon Governo, Sacra Consulta e dinamiche dell'amministrazione pontificia nel XVII secolo*, dans <Dimensioni e problemi della ricerca storica>, XVII, 2004, fasc. 1, pp. 43-65.

<sup>131</sup> Sur le rôle des secrétaires du *Buon Governo*, les sources semblent fournir peu d'informations et en donnent une image faussée presque sans relief. Cohellio en souligne la place centrale au sein de l'activité de la congrégation, G. COHELLIO, *Commentaria...*, p. 169 ss. Sur ce point v. les commentaires de S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 175 ss., ainsi que la reconstitution de la liste des secrétaires du *Buon Governo* qui substitue celle de Lodolini, ID., *ibidem...*, pp. 427-434; S. IUCCI, *La trattativa sul segretario tra la fine del Cinquecento e il primo ventennio del Seicento*, dans <Roma moderna e contemporanea>, 3, (1995), pp. 81-96; G. MORONI, *Segretario, Segretario, e Segretario del Buon Governo*, dans *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. LXIII, pp. 245-258 et p. 265, qui reconstitue l'histoire du rôle du secrétaire, en s'occupant également des traités qui leur sont dédiés. Par exemple, Parisi considère que les trois caractères suivants doivent nécessairement être réunis pour la candidature du secrétaire : “*qu'il soit un bon citoyen, un courtisan et un homme de lettres...*”, F. PARISI, *Istruzioni per la gioventù impiegata*

communauté, véritables collecteurs des instances locales<sup>132</sup>; le cardinal-neveu, qui préside la congrégation jusqu'en 1692, également désigné comme étant le préfet de la congrégation.

Avec la popularité croissante et l'autorité du *Buon Governo*, il s'en suivra une augmentation progressive du nombre de ses membres, notamment grâce au prestige de leurs fonctions<sup>133</sup>. Le personnel se consolidera et s'institutionnalisera, leurs tâches ne seront pas spécifiquement attribuées par la loi mais elles se délimiteront sans tarder par la pratique et se stabiliseront de manière autonome.

Nonobstant l'intervention, en date du 23 novembre 1607, de la déclaration de la bulle qui circonscrit et spécifiera au mieux le rayon d'action de la juridiction de la congrégation<sup>134</sup>, l'attribution des compétences judiciaires consacre définitivement la place centrale et le rôle du *Buon Governo* dans la politique pontificale de l'ère moderne, en scellant inévitablement ainsi son incroyable longévité. Les juges du *Buon Governo* sont des cardinaux choisis parmi les plus hautes autorités curiales, *curriculum* à l'appui et ayant une formation qui semble presque devoir se standardiser, puisqu'ils deviennent des éléments incontournables pour accéder à la congrégation : maîtrise en droit, expérience au sein des congrégations ou de tribunaux rotaux, formation pratique en matière administrative et de contentieux.

Un organe qui, comme dans un système judiciaire moderne, garantit plusieurs

---

*nella segreteria*, Rome, 1785, p. 4. Voici les qualités que chaque bon secrétaire doit posséder, tel qu'énoncé dans le petit traité d'Isidoro Nardi, p. 5 ss. "...à qui veut s'engager dans un emploi aussi noble et louable ministère : ... personne ne doit s'arrêter à mes instructions, ni à la simple pratique qu'il aura acquis...en copiant quelques lettres ; car s'il se contentera de cela et de sa seule habileté de savoir former de belles Lettres, il sera réputé être un Copiste diligent et non pas un parfait Secrétaire. Afin de le devenir, il est nécessairement requis, outre à l'exercice pratique, une connaissance complète de la langue Latine, une lecture assidue des meilleurs Auteurs agréés par celle-ci, une solide connaissance des Sciences et une érudition parfaite, telle que celle des Cardinaux Sadoletto, Bembo, et quelques autres qui font partie de cette convenable profession et en reçoivent respect et bénéficient de prix et de postes d'éminente dignité..." par I. NARDI, *Il segretario principiante ed istruito. Lettere moderne di D. Isidoro Nardi accademico arcade*, Venise, 1739. Moroni ne manque toutefois pas de considérer l'œuvre de Nardi de façon critique "...dont les idioties amusent plus d'un...", dans ID., *ibidem*, p. 255.

<sup>132</sup> G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., cap. 1, p. 21, note 88 et 90, ainsi qu'*infra*, chap. 3.

<sup>133</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 163-175, en particulier pp. 167-171.

<sup>134</sup> La *declaratoria* [trad : déclaration d'application] de 23 novembre 1605 est annotée en bas de page et accompagne la bulle du 4 juin 1605 dans presque tous les recueils de bulles. Comme pour l'édition en latin vulgaire de Cohellio, G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 36. La déclaration d'application précise et redimensionne les attributions conférées aux cardinaux *ponenti* par la *Cupientes*, puisque considérées trop générales et incertaines. Il est en effet précisé au §1 de la déclaration d'application, *Cause* : "...Puisque l'on pourrait imaginer -à cause de la généralité des lettres suscitées- que certaines choses aient été accomplies par nos soins, et que nous n'avons jamais eu l'intention d'accomplir, afin d'ôter tout doute, nous avons souligné la portée des lettres suscitées...". Ainsi la compétence judiciaire du *Buon Governo* est délimitée par matières, et plus particulièrement en concentrant sur soi trois typologies de contentieux : celui sur les revenus et recettes de la communauté ; celui afférant à l'administration des richesses des communautés, et enfin celui concernant le solde des comptes des administrateurs.

degrés de juridictions : en première instance, *coram secretario*, et en seconde instance, en assemblée plénière<sup>135</sup> présidée par le cardinal Préfet, rôle incarné par le cardinal-neveu jusqu'à l'abolition du Népotisme en 1692<sup>136</sup>, et par la suite relativement autonome par rapport à la famille et à la politique du pontife régnant. Les débuts laborieux constatés lors de l'avènement du *Buon Governo* semblent presque être oubliés au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle: bien que consolidée dans sa forme et dans son œuvre, l'organisation interne de la congrégation sera soumise à des remaniements continuels et à des mises au point tout au long de son existence, ce qui témoigne non seulement des temps qui changent mais également de l'évolution de l'idée qui en soutient l'action, c'est-à-dire le rôle de tutelle exercée par le père-pontife sur les communautés.

### **Chapitre 3 - Politiques papales et pouvoirs en devenir : l'institutionnalisation du contrôle du territoire à travers l'institut de la Visite**

Une fois le champ d'action et des compétences du *Buon Governo* définis durant son premier siècle de vie<sup>137</sup>, il reste à étudier comment l'activité de la congrégation se déploie concrètement dans sa relation avec les communautés.

En tant organe administratif chargé du contrôle économique et financier, il était le destinataire d'une abondante correspondance avec les périphéries du règne, atteignant son apogée d'envoi, une fois par an, lors de la transmission des bilans financiers de chaque communauté par le biais des *Tabellae*, qui étaient soumises à un examen et à une approbation successive de la part de la congrégation qui les renvoyait par la suite aux mêmes communautés.

En qualité d'organe judiciaire, les recours en matière d'intérêt des communautés, comme demanderesses ou défenderesses, étaient adressés à la congrégation. Ils étaient ensuite renvoyés devant le *Buon Governo* et autres sortes d'instances, sous la forme de simples lettres ou de suppliques<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> N. DEL RE, *La Curia Romana...*, cit., p. 353; P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo ed altre SS: Congregazioni e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Comunità e di tutto lo Stato Ecclesiastico*, Rome, 1732.

<sup>136</sup> N. DEL RE, *La Curia Romana...*, cit., p. 355, texte et dans la note 6.

<sup>137</sup> La réglementation relative au *Buon Governo* du XVII<sup>e</sup> siècle restera fondamentalement identique et sera modifiée durant les pontificats d'Alexandre VII et Clément XII, qui toutefois en reconfirmeront ou n'en changeront que très légèrement les compétences et attributions. Il faudra attendre le XVIII<sup>e</sup> siècle pour avoir un changement significatif, en particulier, lors des réformes introduites par Bénédicte XIV avec les constitutions *Quamvis*, du 29 juillet 1752, et le *Gravissimarum*, du 1<sup>er</sup> octobre 1753, élargissant considérablement son champ d'action et renforçant ainsi les compétences judiciaires de la congrégation. Il est fait renvoi aux considérations formulées sur ce thème au chap. 3 de la version intégrale de la thèse.

<sup>138</sup> Une grande partie de la série II des fonds d'archives du *Buon Governo* est constituée par ce type de documentation : instances, requêtes, simples lettres, transmises aux communautés, ou de la part de particuliers à la congrégation. Elle traite des thèmes les plus variés et disparates, mais a souvent l'avantage de décrire et de cristalliser la situation dans laquelle se trouve telle ou telle

Tel que vu plus haut, le *Buon Governo* rendait ses jugements en premier et second degré, en statuant ainsi de façon définitive sur les questions dont il était saisi.

Les sentences émises par la congrégation – en forme restreinte ou plénière –, étaient motivées et contenaient des renvois doctrinaux et jurisprudentiels de l'époque, en particulier des renvois à la jurisprudence rotale. L'activité administrative et juridictionnelle de la congrégation et la jurisprudence rotale se mirent rapidement en contact, en acquérant ainsi, aux yeux des praticiens et des érudits, une importance telle, qu'elles furent recueillies et publiées par l'avocat curialiste Pietro Andrea De Vecchi, dans une œuvre en trois volumes, généralement appelée *De Bono Regimine*<sup>139</sup>.

Quant à l'autorité de la congrégation au niveau local, bien que les bulles de 1592 et de 1605 prévoyaient une application universelle et homogène sur tout le territoire pontifical<sup>140</sup>, en réalité, il existait différents régimes d'exemption à l'assujettissement central, ce qui, avec la fracture entre les communautés *meditates* et *immediate subiectae*, conduisait à soustraire une partie considérable du territoire à la juridiction du *Buon Governo*; c'est seulement plus tard, au début du XVII<sup>e</sup>me, durant les années de réforme de la congrégation<sup>141</sup>, que la juridiction sera

---

communauté dans un laps de temps donné. Quant à la série II, ainsi que de manière plus générale, concernant l'archive du *Buon Governo*, v. le paragr. 2.4 de la version intégrale de la thèse.

<sup>139</sup> Le *De Bono Regimine* de De Vecchis est l'œuvre qui s'occupe intégralement de l'activité exercée par la Congrégation du *Buon Governo*. Elle se compose de 3 volumes et d'un appendice du deuxième volume, dédiant le troisième volume à la jurisprudence rotale, dans laquelle le *Buon Governo* reste toujours une constante durable; P.A. DE VECCHIS, *Collectio constitutionum, chirographorum et brevium diversorum romanorum pontificum pro bono regimine universitatum ac communitatum Status Ecclesiastici*, Romae, 1732; ID., *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo ed altre SS: Congregazioni e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Comunità e di tutto lo Stato Ecclesiastico*, Rome, 1732; ID., *Appendice al secondo volume dell'opera De bono regimine*, Rome, 1743; ID., *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae auditorum ad materiam Boni Regiminis, Universitatum et Communitatum signanter Status Ecclesiastici... De bono regimine Tomus tertius*, Romae, 1732. Concernant l'analyse de l'œuvre, notamment, L. RICCI, *La produzione normativa nello Stato della Chiesa nel De bono regimine di Pietro Andrea Vecchi (prima metà del XVIII secolo)*, par P. MAFFEI, G.M. VARANINI, dans *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri. La formazione del diritto comune. Giuristi e diritti in Europa (secoli XII-XVIII)*, Florence, 2014, pp. 247-254. Quant à la commande de l'œuvre, Maura Piccialuti envisage que le cardinal Imperiali puisse en être le mandant, selon les considérations de Moroni pour qui "...le cardinal public un code divisé en quatre volumes contenant des lois pour le bon gouvernement de l'Etat Ecclésiastique...", G. MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. XXXIV, p. 149. Quant à l'œuvre de De Vecchis, l'auteure souligne bien qu'il s'agit d'"...un instrument dont le préfet Imperiali fut informé lors de son élaboration, il en a même été l'inspirateur et d'une certaine manière presque le commanditaire...", M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p. 187.

<sup>140</sup> V. les considérations développées aux paragraphes 2.1 et 2.3 de la version intégrale de la thèse.

<sup>141</sup> Durant les années classiques du *Buon Governo*, de nombreuses communautés n'obtempéraient pas aux prescriptions de la bulle de Clément VIII de 1592: en commençant par certains grands centres, représentés -par exemple- par les légations de Bologne ou de Ferrare; la plupart des

concrètement étendue aux communautés baroniales<sup>142</sup>, en leur laissant cependant, encore une fois, une ample marge d'autonomie locale.

Comment pouvait alors concrètement agir le *Buon Governo* au niveau local ? Qui personnifiait la congrégation *in loco* ? Les agents de la communauté qui siégeaient à Rome, sillonnaient constamment le territoire pontifical, et étaient compétents pour enquêter et contrôler les communautés du secteur qui leur avait été confié<sup>143</sup>.

En particulier, certains d'entre eux se chargeaient des requêtes des communautés en suivant les contentieux dans lesquels elles étaient impliquées et en présentant à la congrégation des dossiers préparés par celles-ci, sans toutefois en prendre

---

communautés étant inféodées jusqu'au début du XVII<sup>e</sup> siècle, elles continuaient à affirmer leur propre indépendance par le non-envoi des *Tabellae*. Lavinia Ricci remarque à ce propos "... en l'espèce, les communautés féodales avaient la faculté de choisir d'être assujetties à la Congrégation, suite à une réunion du Conseil général de la communauté, qui -en cas de décision favorable- transmettait le procès-verbal de l'assemblée au Buon Governo et envoyait la Tabella à la communauté et à la Pro commissa...", L. RICCI, *La produzione normativa nello Stato della Chiesa nel De bono regimine di Pietro Andrea Vecchi (prima metà del XVIII secolo)*, par P. MAFFEI, G.M. VARANINI, dans *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri. La formazione del diritto comune. Giuristi e diritti in Europa (secoli XII-XVIII)*, Florence, 2014, pp. 247-253, p. 250 ss. Le chirographe de Clément XI y met fin le 1<sup>o</sup> octobre 1704, en établissant clairement que "...toutes les Communautés baroniales existantes dans notre Etat Ecclésiastique en faisant partie, comme si elles étaient expressément et individuellement nommées par ladite Constitution de Clément VIII, et donc traitées de la même manière que toutes les autres Communautés de notre Etat Ecclésiastique...". Ce passage est cité par Ricci, L. RICCI, *La produzione normativa...*, cit., p. 251. Sur l'importance du chirographe en 1704, L. MANNORI, *Comunità e poteri centrali...*, cit., p. 203, ainsi que S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 372; M. CARVALE, A. CARACCILO, *Storia d'Italia*, vol. 14, Turin, 1978, p. 443.

<sup>142</sup> De Vecchis résume comme suit la question, en faisant le point de la situation : "...Et bien que la Bulle susvisée De Bono Regimine, publiée par Clément VIII, comprenait non seulement les Communautés immédiates, que celles médiatement assujetties (c'est-à-dire les Communautés Baroniales) au Saint Siège Apostolique, tel que disposé par le libellé de ladite Constitution, et ceci est corroboré par la Sainte Rote dans la Decisio 69., au n<sup>o</sup>. I., p. 167, tel que dans le Tome 3 de De Bono Regimine, et par conséquent lesdites Communautés Baroniales étaient, elles aussi, sujettes à la Sacrée Congrégation de De Bono Regimine qui avait été établie par ledit Souverain Pontife pour vérifier la scrupuleuse exécution de cette Constitution, alors que cela n'était pas le cas dans la Constitution de sa Sainteté Paul V, dans laquelle en revanche fut confirmée et élargie la juridiction de la Sacrée Congrégation qui englobait également les Communautés médiatement assujetties au Saint Siège tel que disposé par le libellé de ladite Constitution...Avec tout cela, selon l'obéissance pratiquée durant le Siècle dernier, les Communautés Baroniales ne furent pas toutes sujettes à la Sacrée Congrégation du Buon Governo; seules certaines transmettaient les Tabellae à la Sacrée Congrégation et recourraient à celle-ci ; puisque cette désobéissance et ces abus créaient un très grave préjudice aux Communautés Baroniales, suite au soulèvement de ces Communautés, Clément XI les déclara toutes assujetties à la Sainte Congrégation du Buon Governo, tel qu'indiqué par le Chirographe..., de manière à ce qu'aujourd'hui toutes les Communautés Baroniales transmettent leur Tabella à la Sacrée Congrégation et recourent à celle-ci pour toutes leurs exigences...", P.A. VECCHI, *Raccolta di di rescritti, decreti e lettere...*, cit., p. 115.

<sup>143</sup> Sur la prosopographie des agents des communautés, S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., pp. 435-470.

directement la défense au cours du procès, tel que le souligne clairement Cohellio: “*agens ad negocia, procuratore vero, seu syndicus ad lites constituitur...*”<sup>144</sup>; ils avaient, par ailleurs, un rôle d’inspection et de contrôle, en examinant entièrement l’*iter* de transmission des *Tabellae* des communautés, et assurant ainsi que les communautés soldent bien le paiement de leurs dettes.

Le travail de l’agent du *Buon Governo* requérait donc une formation technique, en particulier, être rompu aux techniques de négociations et avoir un sens pratique.

De précieuses informations nous sont fournies dans ce sens par Cohellio, qui, depuis sa position privilégiée, relate la vie de la congrégation en exerçant lui-même le métier d’agent – tout comme son frère Domenico<sup>145</sup> –, étant ainsi un maillon essentiel et un témoin direct des mécanismes opérationnels de la congrégation<sup>146</sup>.

Une partie de ses *Commentaria* est en réalité employée à esquisser le rôle de l’agent et à fournir des informations détaillées sur son compte, en commençant par le profil requis pour y accéder et sur la dignité de cette fonction à laquelle un entier paragraphe est dédié et dans lequel l’auteur souligne le caractère indispensable de la maîtrise en droit ainsi que l’importance du lien et de la relation du candidat agent avec la curie<sup>147</sup>.

Grâce à la référence locale de l’activité du *Buon Governo* de la moitié du XVII<sup>e</sup> siècle – en pleine période classique de la congrégation –, on connaît, principalement le rôle de l’agent envoyé de façon périodique pour soutenir et vérifier les activités de contrôle exercées depuis l’autorité centrale, mais c’est au XVIII<sup>e</sup> siècle, avec l’avènement et l’institutionnalisation de l’instrument de la visite, que les contrôles sur le territoire deviendront l’essence de l’activité de la congrégation. En réalité, Sixte V avait déjà prévu l’envoi de cinq clercs au sein de la Chambre Apostolique, ayant pour mission spécifique de veiller sur les comptes des communautés en inspectant sur place les documents, bilans, et inventaires des biens publics et privés, relatant et représentant ainsi à un niveau central ce qui se passait dans une réalité territoriale déterminée<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., p. 160. Le passage suivant fait l’objet d’une attention particulière également de la part de Tabacchi, qui s’arrêtait sur le concept de *agens* tel qu’établit par Cohellio, dans ID., *Commentaria...*, p. 265 ss.; S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 195-196.

<sup>145</sup> Sur Domenico Cohellio, agent de communauté dont Giacomo devient co-aidant en 1605, S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 446.

<sup>146</sup> Sur le rôle de l’agent, les sources semblent se tarir. Beaucoup d’agents proviennent de la classe moyenne dont on disposait de peu d’information à l’époque et il semble difficile retrouver les traces de ceux-ci. Tabacchi y est parvenu, en signalant cependant les lacunes et les aspects critiques dans la reconstitution de la prosopographie des agents du *Buon Governo*, parmi lesquels figurent ainsi les deux frères Cohellio, v. note précédentes, ainsi que S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 435-436. Peu d’attention portée par l’historiographie; N. DEL RE, *La Curia Romana...*, cit., p. 354; S. TABACCHI, *ibidem*, p. 195 ss.; E. LODOLINI, *L’Archivio della Sacra Congregazione del Buon Governo...*, cit.; A. MODIGLIANI, *I rapporti tra il Comune di Avignone e la Corte di Roma: la carica dell’agente*, dans <Rassegna degli archivi di Stato>, 39 (1979), pp. 20-32.

<sup>147</sup> G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., pp. 265-267.

<sup>148</sup> P.A. DE VECCHIS, *Collectio constitutionum, chirographorum et brevium...*, cit., pp. 109-110.

En tant qu'instrument emprunté à la sphère spirituelle<sup>149</sup>, présent dès le début comme étant à disposition du personnel de la congrégation, la visite sera pleinement utilisée, et ce de façon continue, seulement durant le XVIII<sup>e</sup> siècle, pendant la préfecture de Giuseppe Renato Imperiali<sup>150</sup> qui en fera largement usage, et sera lui-même visiteur en inspectant, pendant environ trente ans, une grande partie des communautés des Etats Pontificaux<sup>151</sup>.

Il est important de souligner comme les deux instruments à disposition de la congrégation permettent d'obtenir une connaissance étendue et approfondie des événements – financiers mais pas seulement – de la part de l'autorité centrale sur les périphéries, et de tout ce qui se passe dans les communautés locales qui puisse susciter l'intérêt du pouvoir central.

Tous deux donnent une large place aux requêtes locales, en prévoyant la possibilité de régler directement sur place les litiges et les conflits au sein de la communauté, tous deux arrivent à refléter à l'autorité centrale une image instantanée d'un certain lieu et des problèmes, parfois récurrents, y afférant. Tous deux, à plusieurs reprises, sont en mesure de témoigner sur un laps de temps plus ou moins long, du *déficit* chronique et des conflits qui en dérivent et qui resurgissent dans une communauté spécifique, tels que les résultats et les évolutions positives découlant de l'adoption de certaines mesures ou décisions de la part de la congrégation.

Il est tout aussi important de souligner comme l'institution de la visite naît dans un cadre spirituel, en tant qu'instrument religieux de contrôle des activités de la paroisse et de la communauté des fidèles<sup>152</sup> ; elle est adaptée et largement utilisée par la congrégation qui le laïcise, et ce jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, sous la préfecture de Giuseppe Renato Imperiali, pendant laquelle son usage devient désormais continu afin d'exercer un contrôle du territoire<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup> Une grande partie du chap. 3 de la version intégrale de la thèse est dédiée à la Visite. Concernant la bibliographie et les remarques à ce propos, il est fait renvoi à l'intégralité dudit chapitre.

<sup>150</sup> M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit. Quant au rôle de Imperiali, nommé Préfet du *Buon Governo* par chirographe du 4 mai 1701, et à la direction de la congrégation pendant 36 ans, jusqu'à sa mort survenue le 25 janvier 1737, Moroni observe qu'«...il fut nommé prélat du *Buon Governo* auprès duquel il s'y attela pour le bien public avec habileté et diligence, en faveur des villes et terres pontificales...», par G. MORONI, *Imperiali, Giuseppe Renato*, dans *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica*, cit., vol. XXXIV, pp. 149-150, p. 149. Cfr. puis par S. TABACCHI, *Imperiali, Giuseppe Renato*, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit., vol. 62 (2004), pp. 305-308.

<sup>151</sup> M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p.203 ss., et note précédente. Quant au début de l'activité de visiteur, Piccialuti souligne encore : «...Par le chirographe du 4 mai 1701, il est nommé préfet du *Buon Governo* par Clément XI et le même jour, au moyen d'un autre chirographe, on lui confie la plus ample faculté de «...visiter les communautés de l'Etat Ecclésiastique... », par M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p. 185.

<sup>152</sup> G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche ...*, édition italienne par P. CIPROTTI, L. PROSDOCIMI, A. GIACOBBI et G. PELLICCIA, dans *Storia della Chiesa*, vol. XII/2, p. 649 ss.

<sup>153</sup> Dans ce sens, Moroni souligne de manière efficace comme Imperiali «...chaque année durant les vacances, visitait une province à ses frais, pendant qu'il envoyait les prélats de cette même congrégation en visiter d'autres, là encore à leurs frais, avec un immense bénéfice des communautés visitées, dont il révisait les comptes en obligeant les débiteurs à payer et à distribuer l'aumône aux pauvres; rentrés à Rome ils en rendaient compte à la congrégation afin



Imperiali a donc le mérite, d'une part, de régler l'institution de la visite, et d'autre part, de la rendre plus stable et indispensable à l'œuvre de la congrégation durant son dernier siècle et demi de vie. La série IV de l'archive de la congrégation<sup>154</sup> est dédiée aux visites et s'attarde, dans une section spécifique, aux visites effectuées par Imperiali.

\*\*\*

## DEUXIÈME PARTIE. LE *BUON GOVERNO* EN ACTION : ADMINISTRATION ET GESTION DES COMMUNAUTÉS ET RECONNAISSANCE LÉGALE DU COMMUNAUTARISME RURAL

\*\*\*

### Chapitre 1 - *Communitas, cives*, accès aux ressources : le rôle des communautés entre gestion et propriété des patrimoines collectifs. Etat des lieux des aménagements fonciers collectifs

Une des sphères de compétence sur lesquelles se concentre principalement l'œuvre de la Congrégation du *Buon Governo* est celle de la gestion administrative et financière des aménagements collectifs sur les territoires pontificaux.

Nous avons eu l'occasion d'observer les problématiques de son action au niveau local, compte-tenu de l'épaisse et hétérogène constellation d'entités locales dont sont composés les espaces du gouvernement temporel pontifical de l'ère moderne et avec lesquelles la congrégation a l'occasion d'interagir régulièrement.

Parmi eux, les *communitates*, dans leur acception d'établissements publics, centres d'affectation d'intérêts, bref, les Communes. Au sein de ces dernières vivent les *cives*,

---

*de prendre les mesures bienfaitrices appropriées...*" par G. MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. XXXIV, p. 149.

<sup>154</sup> La série IV - *Visite economiche e relazioni sullo stato delle Comunità 1655 – 1830*, a une épaisseur de presque un millier de pages, y compris les registres et volumes, et conserve en particulier les comptes-rendus des visites qui débutèrent sous la préfecture du cardinal Imperiali. On peut lire dans la description archivistique de la série, disponible sur le site Internet de l'Archive d'Etat de Rome sur le lien suivant: <http://ricerca.archiviodistatoroma.beniculturali.it/OpacASRoma/inventario/IT-ASROMA-ASo930-0000000>, "...I visitatori erano inviati in tre modi: 1- dalla Congregazione del Buon Governo ex officio, in virtù delle sue ordinarie facoltà, 2- dalla Congregazione del Buon Governo "con l'oracolo pontificio"; 3- dal Pontefice, per breve. Con chirografo 4 maggio 1701, Clemente XI dette facoltà al cardinal Imperiali, prefetto della Congregazione, di visitare le Comunità dello Stato, precisandone i compiti e i poteri. Molte delle visite successive vennero effettuate per motivi particolari. Nel 1753 Benedetto XIV specificò che i visitatori dovevano essere nominati dal Buon Governo in congregazione generale. Minuziose istruzioni per i visitatori furono pubblicate più volte; spesso, poi, i visitatori non si limitavano al controllo amministrativo e finanziario dei Comuni ispezionati o alla risoluzione di controversie, ma facevano precedere la relazione della visita da notizie più o meno ampie sulla storia comunale, le condizioni economiche e geografiche, la popolazione, ecc. della Comunità ispezionata...".

les *Comunità et Popolo*, les *Comunità et Huomini*, celles-ci faisant partie des premières et y trouvant une entière reconnaissance juridique en tant que *persona ficta* qui puisse les représenter ; elles restent toutefois séparées, au plan identitaire et surtout en matière d'exercice des droits collectifs.

L'interprétation du terme *communitas*, mot assez fréquemment utilisé par la doctrine et la jurisprudence de l'ère moderne, devient alors cruciale pour comprendre la vie distincte, mais cependant parallèle, de ces deux sujets qui se touchent, s'entrecroisent -et dans certains cas- se confondent mais restent bien séparés dans leur identité ; afin de satisfaire leurs besoins respectifs, ces deux entités doivent parfois entrer en conflit l'une avec l'autre.

La réflexion sur le concept de communauté occupe une partie importante de la pensée juridique de l'ère moderne qui s'interroge sur ce thème mais n'arrive cependant pas à donner une réponse définitive et univoque. En parallèle, celle-ci dépasse les limites du contexte doctrinal pour envahir la pratique et le cadre jurisprudentiel, avec de nombreuses *decisiones* de cette époque qui commençaient à s'y référer en donnant leurs propres interprétations et conclusions. Et c'est véritablement dans les Etats Pontificaux que ce phénomène semble survenir ouvertement, avec la doctrine et la jurisprudence allant de pair, en se confrontant sur des problèmes d'interprétation et de définition<sup>155</sup>.

Nous avons déjà souligné comment les communautés s'étaient mises sous la tutelle du pouvoir central, qui les considère comme des pupilles, des incapables, et qui en justifie ainsi le contrôle – notamment par les organes du *Buon Governo* - ; dans le même temps, par le biais d'actes tels que l'envoi des *tabellae*<sup>156</sup>, elles sont néanmoins différentes de l'autorité centrale ; elles sont en effet entremêlées dans le canevas du pouvoir central tout en restant des entités autonomes et juridiquement indépendantes. Alors quelle définition donner à la communauté ?

Du point de vue descriptif, le terme *communitas* est souvent associé à d'autres concepts, dont ceux d'*universitas*<sup>157</sup>, *civitas*<sup>158</sup>, *castrum*<sup>159</sup>, *villa*<sup>160</sup>, chacun d'entre

---

<sup>155</sup> Sur tous, G. COHELLIO, *De bono regimine rerum ad Universitas spectantium*, dans *Bullam X Clementis Papae VIII Commentaria*, Romae, 1656; P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae Auditorum ad materiam boni regiminis spectantes... In hoc volumine recollectae...*, tomus tertius, Romae, 1732; G.B. DE LUCA, *Il Dottor volgare, overo, Il compendio di tutta la legge civile, canonica, feudale, e municipale, nelle cose più ricevute in pratica: moralizzato in lingua italiana per istruzione, e comodita maggiore di questa provincia*, Rome, 1673; ID., *Il cardinale della Santa Romana Chiesa pratico*, Rome, 1680.

<sup>156</sup> Sur la procédure d'envoi des *Tabellae*, il est fait renvoi à la première partie de la version intégrale de la thèse.

<sup>157</sup> Cohellio définit entre autres l'*universitas* comme étant "*nomen generale est, et aptum comprehendere tam homines, quam caetera animalia ratione carentia...*", soulignant ensuite comme "*universitas potest appellari genus continens plures species sub se, quarum una dicitur larga, quae facit Provinciam, secunda minus larga, quae facit Civitatem, tertia minima, ut Castrum et Villa...et his etiam adduci possunt Societates, Collegia, Conventiculae, Adunantiae, Capitula et alia huiusmodi, de quibus habemus titulos particulares in corpore utriusque iuris...*", et encore, il ajoute comme celle-ci "*...nihil aliud est, quam ipsimet homines Universitatis... quamvis personam propriam non habeat, sed fecte aliam personam a particularibus, et singularibus repraesentet. Et ideo si quid Universitati debetur, singulis non debetur...ubi optime*

eux étant focalisé sur différents aspects, parfois en harmonie avec la nature du premier<sup>161</sup>.

En l'espèce, Tabacchi observe qu'il est possible de mettre en relief certains points communs, "...dans un mélange de divers éléments : une collectivité, un territoire, un patrimoine, un conseil, un statut..., une archive, des Tabellae..."<sup>162</sup>. Dans la présente étude, il est en revanche important de se concentrer non pas tant sur les éléments structurels qui la composent mais plutôt sur la dichotomie, la duplicité de la nature de la *communitas* qui se reflète dans ces tentatives de définitions. En effet, elle exprime et englobe la *persona ficta*, ainsi que les sujets qu'elle représente et qui y sont liés par le biais de ce rapport que Roberto Esposito apparente au concept de *munus*<sup>163</sup>. La communauté est donc, à la fois, autant un corps et qu'un individu, ayant chacun des volontés qui ne coïncident pas nécessairement, tel qu'on le constatera en matière d'organisation et de gestion des aménagements territoriaux. La doctrine du XVII<sup>ème</sup> siècle s'attèle à définir la *communitas*, tout en restant néanmoins fermement ancrée dans des valeurs médiévales<sup>164</sup>. Par exemple, dans les

---

*distinguit, quae res dicantur Universitatis uti talis, et quae sint Universitatis, ut singulorum, videndus, qui iuxta hac distinctionem decedit, quando sententiae late contra Universitatem afficiant etiam singulas personas...*", G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., pp. 58-59.

<sup>158</sup> A titre d'exemple, de nouveau Cohellio, se charge du concept de *civitas* à la glose III de ses *Commentaria* à la bulle de Clément VIII qui instituait le *Buon Governo*, en la définissant comme "...hominum multitudo societatis vinculo coadunata, murorum ambitu terminata, et mille passuum ab ipsis muris protendens..." et précisant comme "...proprie, vero dicitur hodie Civitas quae habet Episcopum, et sicut Civitatis nomine non comprehenditur Diocesis, ita etiam nec e contra...". L'auteur décrit ensuite la *civitas* en y distinguant trois parties, "*Civitas in tres partes dividitur; prima, est Civium; Secunda Districtualium, Tertia Oppidanorum separatorum ab illo territorio Civitatis...ubi quod aliquando Civitas largius accipitur, etiam quod tractetur de muneribus subeundis et iurisdictione exercenda; et sub eius appellatione continentur Casalia, Vicus, Territorium, Districtus, et habitatores eorum...*", et il indique comme "...efficitur autem Civitas, si Papa, vel Imperator scribat Castro, vel Oppido ut Civitati...", G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., pp.18-19.

<sup>159</sup> Et encore Cohellio, sur le concept de *castrum*, traité dans ladite glose en relation avec la *civitas*, constate que "...castrum dicitur quasi Casa alta, seu fortis, et munita muris, seu vallo; vel dicitur Castrum quasi Casa stricta, quia habitatio Castrum non denet esse diffusa, et nimis spaciosa, ne multa egeat custodia...", G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., p. 21.

<sup>160</sup> Dans la glose III de Cohellio mentionnée plus haut, on trouve également la définition de *villa*, et aussi de *burgus* e *vicus*, tous liés à la *civitas*, "...villa dicitur locus sine muris...et dividitur in urbanam, rusticam, et fructuariam...Sed nos accipimus Villam, prout est congregatio hominum, et unitas quaedam domorum sine muris, et dicitur quasi vallata et circumdata, et quae sit extra muros Civitatis...", en soulignant que "*Villam, quae non habet corpus Universitatis, non mereri nomen Castrum, nec ullam habere iurisdictionem, sed subesse Civitati viciniore...*", G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., p. 21.

<sup>161</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 29-30.

<sup>162</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 31.

<sup>163</sup> R. ESPOSITO, *Communitas. Origine e destino della comunità*, Turin, 1998.

<sup>164</sup> Stefano Tabacchi fait remarquer comme celle-ci "...reste fondamentalement attachée aux cadres posés par Bartolo, qui avait défini la communauté comme étant "nomen generale pertinens ad

*Commentaria* de la bulle de Clément VIII qui établissait la congrégation du *Buon Governo*, Cohellio, reprend littéralement Bartolo, en la définissant comme étant "...nomen generale pertinens ad Universitatem Civitatis, Castri, Villae et cuiuslibet Municipij, eo quia ab ipsa hominum Communitate principaliter regatur..."<sup>165</sup>, même si l'auteur ajoute ultérieurement que celle-ci possède "*proprium patrimonium, et proprium peculium distinctum, et separatum ab illo privatorum et particularium personarum, etiamsi non habeat fiscum...adeout quod Communitatis debetur, singulis non debetur, nec e contra...et hoc ita verum est, ut Communitas non teneatur solvere collectas, et onera pro particularibus debitoribus, qui illa solvere possunt...*"<sup>166</sup> et en réalité, en faisant amplement référence à Pellegrini<sup>167</sup>, juriste quasiment contemporain, très actif cinquante ans auparavant.

La question, très vive, de la définition surgit également dans la doctrine dominante du XVIIIème siècle et se retrouve assez fréquemment dans le recueil de *decisiones*<sup>168</sup> de la Rote Romaine de Pietro Andrea De Vecchis<sup>169</sup>, ainsi que dans les considérations du cardinal Giovanni Battista De Luca<sup>170</sup>, dans ses volumes intitulés *Theatrum veritatis et iustitiae*<sup>171</sup>, et dans son *Dottor Volgare*<sup>172</sup>.

Des essais interprétatifs existent également dans la jurisprudence, tel que vu plus haut, notamment dans de nombreuses *decisiones* de la rote romaine, et également dans les rotes d'autres états italiens préunitaires de l'ancien régime, qui tentent eux-aussi de définir le concept et le champ d'application du terme *communitas*<sup>173</sup>.

---

*Universitatem Civitatis, Castri, Villae et cuiuslibet Municipij, eo quia ab ipsa hominum Communitate principaliter regatur...*", S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 28.

<sup>165</sup> G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., p. 47.

<sup>166</sup> G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., pp. 47-48.

<sup>167</sup> M.A. PEREGRINO, *De privilegiis, et iuribus fisci, Libri octo*, Venetiis, 1604. Sur Pellegrini, G. DI FINI, *Pellegrini, Marco Antonio*, dans *Dizionario Biografico dei giuristi italiani*, vol. II, 2013, p. 1530.

<sup>168</sup> Les recueils des *decisiones* constituent une source d'importance primordiale car ils sont de véritables *traits d'union*, entre ce qui est dégagé de manière abstraite et conçu dans les écoles de droit, et le droit tel qu'il est concrètement appliqué dans les tribunaux des Etats italiens préunitaires, notamment par celui de la Rote Romaine. Sur la réflexion et le rôle à donner aux *decisiones*, G. B. DE LUCA, *Il Dottor Volgare*, cit., vol. I, Rome, 1673, prélude du chapitre VIII, œuvre consultée dans son édition de 1839, Florence, 1839, vol. I, pp. 50-51.

<sup>169</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae*, cit.

<sup>170</sup> A. DANI, *Stato e bene comune nel pensiero di Giovanni Battista De Luca*, par R. COPPOLA, E. LAVORÀNO, dans *Alla riscoperta del Cardinale Giovanni Battista De Luca giureconsulto*, *Atti del Convegno nazionale*, Venose, 2016, pp. 113-138. Parmi les autres interventions, v. R. RUGGIERO, *La nuova retorica di Giovanni Battista De Luca e il disciplinamento dello Stato moderno*, pp. 32-49, et G. VALLONE, *La terra e il potere: il cardinale De Luca*, pp. 50-91.

<sup>171</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae sive decisivi discursus ad veritatem editi in forensibus controversiis canonicis, et civilis, in quibus, in urbe advocatus, pro una partium scripsit, vel consultus respondit Io. Baptista De Luca Venusinus. Per materias seu titulos distincti iuxta seriem de qua proxime*, Romae, 1669-1681.

<sup>172</sup> G.B. DE LUCA, *Il Dottor volgare...*, cit.

<sup>173</sup> Des acceptions multiples du terme *communitas* se trouvent dans les nombreuses *decisiones* recueillies par P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, et il y est largement fait référence dans la thèse: parmi

La confusion typique en la matière semble ne pas se situer uniquement sur la nature juridique de ce concept, mais aussi sur sa dimension territoriale et morphologique autour de laquelle ladite *communitas* s'articule<sup>174</sup>.

Le terme de *communitas* permettait d'englober un certain nombre de réalités, afférentes à une Commune-entité juridique abstraite ; c'est à dire à une communauté proprement dite, à savoir la collectivité composée d'hommes stablement affectés à une agglomération rurale ou urbaine<sup>175</sup>.

De manière générale, dans les sources, il est souvent fait référence de la Commune en tant qu'entité abstraite, elle se verra attribuer non seulement la propriété des biens collectifs mais aussi une représentation de ceux-ci<sup>176</sup>, alors qu'en réalité, ces biens appartiennent aux populations qui y habitent<sup>177</sup>, et sur lesquels convergent les

---

celles-ci la *decisio* 44, *Spoletana Primitiarum*, p. 95 ss., dans laquelle on peut lire que "*Communitas est collectio hominum sub certa villa, civitate, vel castro viventium*"; la *decisio* 178 ----p. 148, qui la définit "*...nil aliud est quam corpus civile repraesentatum a particularibus ipsum constituentibus...*"; dans deux *decisiones*, l'on observe comme "*...in se est quoddam corpus fictum et inanimatum...*", tel que respectivement rappelé dans la *Spoletana Primitiarum*, p. 95 et la *decisio* 114, ---- p. 283; "*...repraesentat corpus fictum distinctum a particularibus...*" toujours dans la *Spoletana Primitiarum*, p. 95, et également dans la *decisio* 60, ---- p. 148; dans la *decisio* 114, ---- et puis encore "*...personam fictam et civilem...*", p. 283; "*...communitas non potest suis civibus praejudicare...*", *decisio* 111, ----p. 272; la *decisio* 144 ---- nous indique ainsi "*...vox dicitur individua, et unica et divisionem non patitur...*", p. 362; enfin, la *decisio* 125, ----- selon laquelle "*...c. plures quando constituent unum corpus...*", p. 310.

<sup>174</sup> Emblématique, par P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, la *decisio* 167, *Imolen. Ripatici super bono jure*, du 1 juin 1725, qui traite précisément ce thème et dont il est utile de rappeler ainsi l'extrait suivant du *sommariu*, "*Territorium, Districtus et Comitatus tametsi de iure promiscue usurpentur. 14. Districtus, et comitatus vocabula promiscue usurpantur. 15. Territorium civitatis praefertur a vocabulis districtus ac comitatus. 16. Civitas cum suis castris, vicis et terris unum corpus constituit. 17. Comitatus dicunt illi qui sunt de eadem jurisdictione et territorio. 18. Civium appellatione comprehenduntur etiam comitatenses. 20. Verba comitatus, districtus, territorium, et similia de iure sunt aequivoca et quandoque promiscue, seu improprie adhiberi soleant. 22. Territorium fines et fundorum nomina non natura, sed hominum destinatione constituuntur*".

<sup>175</sup> Dans ce sens, les réflexions de A. DANI, *Frutti naturali e domini comunitari nell'esperienza giuridica di antico regime*, dans <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, Milan, 2006, n° 1, p. 121, note 31, sur la fréquente utilisation dans la documentation et dans les statuts de l'époque, de l'hendiadyn '*Communitas et Homines*', '*Comune et Uomioni*', englobant deux concepts qui ne sont pas complètement opposés mais toutefois 'deux manières d'apprécier la même réalité', points de vue et angles différents; la thèse de Dani s'appuie sur l'importance du fait que – dans l'étude du Moyen Age- en dehors des axes institutionnels communaux, tels que les Conseils, officiers majeurs etc., il n'y pas de trace d'autres formes et modalités d'organisations pour la gestion des biens en jouissance commune (comme par exemple, les *comunanze*, *università agrarie* etc., dans lesquelles l'identification commune-collectivité apparaît plutôt négligeable).

<sup>176</sup> E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante...*, cit., pp.181-205.

<sup>177</sup> Une telle conscience n'est pas encore assez mûre dans la doctrine italienne du XVIIIème siècle, bien que l'on en parle beaucoup. La doctrine méridionale, jusqu'à la fin du XIXème siècle, reconnaît en effet la propriété desdits biens comme faisant partie de l'entité abstraite commune, attribuant ainsi au citoyen un droit d'usage en commun. De même, dans le recueil de De Vecchis. Cependant Emanuele Conte souligne comme "*Pour toute la durée du XIXème siècle, la doctrine*

intérêts de ses résidents.

Une telle perception, qui attribue l'appartenance des biens collectifs au peuple, ne semble pas encore trouver une reconnaissance expresse dans la doctrine italienne moderne, bien que la question semble indiscutablement susciter un vif intérêt.

Très probablement, il manque encore l'*humus* idéal qui permette de séparer la propriété des biens de la communauté de celle la Commune, préférant ainsi continuer à les attribuer une *persona ficta*, qui exprime cependant la voix et la *voluntas* populaires<sup>178</sup> ; cette appropriation formelle reconnaît en revanche aux *cives* uniquement un simple droit d'usage et de jouissance desdits biens ; ces droits qui, à bien des égards, prennent, au fil du temps, toujours plus la forme et l'apparence de véritables droits de propriété.

Dans les recueils de jurisprudence du XVIIIème siècle, il est souvent fait recours à de nombreuses métaphores et comparaisons qui contiennent l'exigence et la nécessité de fournir au lecteur des éclaircissements, ainsi que des descriptions précises et minutieuses, ayant pour finalité d'expliquer la valeur de ce terme si largement utilisé ; dans certains cas, on choisit d'emprunter le langage technique d'autres branches de connaissances<sup>179</sup>, voulant ainsi presque démontrer la difficulté,

---

*méridionale n'arriva jamais à priver l'entité abstraite de la propriété pour la conférer au Peuple. Les caractéristiques de fond étaient en substance celles consolidées par la tradition : les juristes meridionaux réservaient aux citoyens, uti singuli, un droit d'usage sur la chose, dont la propriété continuait à appartenir à l'universitas: mais à la différence de ce qui était concédé deux siècles auparavant, les limites de la disponibilité de la part des Communes s'étaient crispées au point d'exclure -de fait- tout type de valeur marchande ou changement d'affectation....c'est un droit d'usage qui, rendu particulièrement fort, a fini par prévaloir remarquablement sur l'appropriation, en déterminant ainsi la destination du bien", E. CONTE, Comune proprietario o comune rappresentante..., cit. pp. 188-189,*

<sup>178</sup> Quant à la *Vox communitatis* cfr. P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., p. 362, *decisio CXLIV, Maioricen. Beneficii*, 6 décembre 1709, *summarium* n. 10,39,60 «*Communitatis vox dicitur individua, et unica, et divisionem non patitur. 12. Ius praesentandi, quod spectet ad singulos, sive ad iuratos universitatis non uti singulos, sed uti universos*». La *voluntas* de la *communitas* ne peut, en outre, porter atteinte aux détails qui en font partie, cfr. P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum ...*, cit., *decisio 111*, n. 61, p.272, «*Communitas non potest suis civibus praejudicare...*».

<sup>179</sup> Dans ce sens, les considérations sur l'usage de la langue par Piero Fiorelli, prudent et minutieux observateur ; P. FIORELLI, dans, *G.B. De Luca. Se sia bene trattare la legge in lingua italiana*, Florence, 1980; P. FIORELLI, *La lingua giuridica dal De Luca al Buonaparte*, Bologne, 1984; P. FIORELLI, *L'italiano giuridico dal latinismo al tecnicismo*, extrait de *Con felice esattezza: Economia e diritto fra lingua e letteratura*, Bellinzona, 1997. A titre d'exemple P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum ...*, cit., *decisio II, Clusina jurisdictionis*, 9 mai 1608, dans laquelle on peut constater la répartition de compétences entre l'administration centrale et ses structures périphériques, et en particulier la souveraineté sur les Barons, qui pouvaient contrôler, dans certains cas, par le biais de statuts et *ordinationes* adoptés, et également des *edicta*, le système de récolte du foin de la part des paysans (dont ils étaient exclus en cas d'absence de licence de la part de ces derniers) ; ceci se définit en comparant la structure du pouvoir et celle du corps humain, droits et devoirs du Baron, ainsi que sa place hiérarchique dans l'appareil administratif : il est fait également référence à certains éléments du *summarium*, encore plus concluants : «1.

nonobstant la richesse du vocabulaire juridique, de formuler ce concept si structuré, si difficile à saisir et à appréhender.

Afin de pouvoir poursuivre notre étude, il est indispensable d'étudier les sources, en particulier jurisprudentielles, de l'ère moderne.

Une sentence de la rote romaine semble aborder et répondre à la question de l'exigence d'une définition et notamment la *Spoletana Primitiarum coram RPD Ansaldo, decisio XLIV*, du 18 avril 1698, rapportée par Pietro Andrea De Vecchis dans son recueil, sur lequel il convient de s'attarder<sup>180</sup>. Cette définition semble être un résumé efficace du concept dichotomique de *communitas*, en tant que *corpus fictum*, inanimé<sup>181</sup>, constitué d'une agrégation d'hommes ayant pour point commun de vivre ensemble dans un territoire circonscrit et délimité<sup>182</sup>, mais bien distinct et séparé de ceux-ci<sup>183</sup>. Voici donc que la Commune et la collectivité, se dressent comme étant des sujets autonomes et réciproquement indépendants.

Cette distinction entre *communitas*, considérée comme *persona ficta* d'une part, et comme étant une collectivité d'individus d'autre part, est d'ailleurs souvent étayée

---

*Barones possunt condere Statuta, et facere ordinationes pro bono gubernio vassallorum. 2. possunt facere edicta, ne extrahantur blada, ne penuria Annonae in loco succedat. 3. Blada, ac fructus, quod prius debeant deservire pro loco, in quo collecta sunt, suadet ratio naturalis. 4. Baro potest ordinare, quod Constitutiones in statu immediato supremi Principis observatae a Subditis in loco investito servantur. 5. Ad exemplum Capitis caetera membra regi debent...5. Aequum enim est, ut ad exemplum capitis caetera membra regantur, ut ad propositum Bero. cons. 125.num.19.lib.2...».*

<sup>180</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., p---

<sup>181</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, "*Communitas in se est quoddam corpus fictum, et inanimatum...quod cum Communitas existat in se quoddam corpus fictum, & inanimatum...*". Dans ce même sens, voir la définition du concept d'*Universitas*, par P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, cit., *decisio 60, Hypporegien. Parochialis*, 21 juin 1700, dont le *sommarium* indique : "*Universitas aliud est, aliud singuli de Universitate.8. Singulorum ex facto nec jus, nec praejudicium universitati infertur. 9. Universitas est corpus inanimatum. 13. Universitas nil agere dicitur, nisi id faciat legitime congregata*".

<sup>182</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, "*Communitas est collectio hominum sub certa Villa, Civitate, vel Castro conviventium. Ab initio Homines sine certa lege et rectore vagabant. ...iuxta salubriter ex post introductam collectionem hominum sub certa Villa, Civitate, vel Castro conviventium, & non amplius sine certa lege, jure, vel Rectore pervagantium, ut erat ab initio, ex Ovidio lib. Metamorph., representativum: id circo ipsius politice recollectionis, sive universitatis, ...*"; et c'est véritablement De Vecchis qui rapporte d'autres éléments utiles à définir, dans ce sens, le sujet de *Communitas*, tel qu'il apparaît dans les références qui le citent et, parmi celles-ci, quant à la définition du concept dans l'acception spécifique de *corpus fictum*, par exemple De Luca, *Theatrum iustitiae et veritatis*, De Regal., disc.181., n.11., n° suppl. partie I. "...atque Communitates, tamquam corpora ficta, et inanimata de per se, aliud non sunt, nisi quaedam arca, seu bursa omnium civium...".

<sup>183</sup> D'autres *decisiones* sont prises avec les termes suivants, P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum ...*, cit., *decisio 178*, "*Communitas nil aliud est quam corpus civile repraesentatum a particularibus ipsum constituentibus*"; *decisio 114* n.16 p. 283, "*Communitas in se est quoddam corpus fictum et inanimatum...*"; *decisio 60* n. 7 p. 148, "*Communitas repraesentat corpus fictum distinctum a particularibus...*"; et enfin, *decisio 114* n.16 p. 283, "*Communitas est personam fictam et civilem...*".

par des sentences argumentant qu'il existe des comptes et des caisses distinctes et séparées.

La *decisio* mentionnée ci-dessus est, en outre, particulièrement intéressante d'un autre point de vue, celui des aménagements relatifs à la propriété, puisqu'on y mentionne des *bona communitativa*<sup>184</sup>, ces biens liés et appartenant exclusivement de la Commune : en l'espèce, concernant ceux-ci, il faut noter que la *communitas* se comporte en '*vices personae privatae*', et ainsi la discipline qui la régit ne peut nullement différer de celle applicable aux personnes privées<sup>185</sup>.

Dans la *decisio*, il est précisé, en outre, que le motif selon lequel ces derniers sont désignés comme étant 'des communautés', provient du fait que ses fruits<sup>186</sup> sont fonctionnels de leur l'utilité pour la *communitas*, ainsi qu'à la jouissance en commun de la part des hommes qui y appartiennent<sup>187</sup>. C'est alors vers eux que convergent et s'attachent des intérêts et des attentes relativement à ces deux sujets distincts et séparés<sup>188</sup>.

Il est énoncé plus loin dans cette étude qu'il existe une séparation nette entre les obligations pour lesquelles la *communitas* s'engage et celles qui incombent à chaque particulier, en soulignant toutefois que la Commune n'est pas tenue de respecter, ni de s'acquitter ou encore de satisfaire les contrats de ses *homines*<sup>189</sup>.

Dans le rapprochement -utilisé assez fréquemment- avec la métaphore de la *pupilla*,

---

<sup>184</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, "*Bona Communitativa dicuntur illa, quae de proprio, vel seorsim detinentur a communitate. Et dicuntur communitativa, quia fructus reddunt ad utilitatem ipsius corporis, sive hominum in communi*".

<sup>185</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, tel que dans le sommaire, «10. *Communitas possedendo bona propria fungit vices personae privatae. Et tenetur solvere onera adinstar alterius particularis..... nullo modo poterat deebere, ac supportari per Communitatem, nisi inquantum primitias ipsa, et fructus recolligeret ex propriis terrenis, quia tunc etsi retineat figuram corporis intellectualis, & politici, adhuc bona tenendo, fungeretur vice personae particularis...*».

<sup>186</sup> La question des fruits et bénéfices dérivant desdits biens est cruciale par rapport aux différentes formes d'appartenance existant sur ceux-ci ; sur la discipline des fruits en perspective historique et juridique, il est fait renvoi aux commentaires et à la bibliographie du paragraphe 2.2 de la seconde partie de la thèse.

<sup>187</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, "...*Bona Communitativa dicuntur illa, quae de proprio, vel seorsim detinentur a communitate. Et dicuntur communitativa, quia fructus reddunt ad utilitatem ipsius corporis, sive hominum in communi...Cumque propterea nullibi docetur ex parte capituli, Communitatem aliquid de proprio detinere, vel seorsim possidere bona, quae noncupant Communitativa, veluti fructum reddentia ad utilitatem ipsius corporis, vel Hominum in communi...*".

<sup>188</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, "*Verum a fundamentis evulsit omnem difficultatem, deficientia causae, ac enormissima laesio, cui se subiecisset communitas promittendo Primitias debitas tantummodo ab hominibus in particulari, non autem ab ipso corpore rapraesentativo omnium in communi...*".

<sup>189</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, "*Quod a singulis debetur a Communitate non debetur et e contra. Communitas non tenetur subire onera, collectas et gravamina particularium... Observando in idem, quod cum separatum sit (ut diximus) interesse communitatis ab illo hominum, & personarum particularium, itaut quod debetur a singulis, non debeatur a communitate, nec e contra*".



celle-ci jouit du privilège de ne pas répondre aux obligations contractées<sup>190</sup>. Pour finir, il en découle ainsi, qu'afin de pouvoir être légitimement obligée ou de pouvoir disposer des biens en question, la communauté a ultérieurement besoin de l'autorisation expresse de la Sacrée Congrégation du *Buon Governo*, valable uniquement si elle a été obtenue dans le respect de toutes les caractéristiques et les formalités requises<sup>191</sup>. De la sorte, on est encore bien loin d'avoir, de la part des tribunaux pontificaux du XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle, une définition univoque de ce concept qui semble échapper à toute tentative de catégorisation rigide.

## **Chapitre 2 - La reconnaissance légale des biens collectifs et de leur propriété détenue par les communautés, telle que considérée par le *Buon Governo***

Dans les chapitres précédents, nous avons tenté d'analyser la réalité des campagnes pontificales en décrivant le développement de l'appareil administratif de l'Etat de l'Eglise, des réalités locales multiformes et hétérogènes, des rapports de force et des nombreuses facettes de la *communitas*, de la vaste question de l'appartenance collective et de son impact avec les progrès des techniques agricoles modernes. Il s'agit maintenant de replonger l'activité de la congrégation du *Buon Governo* dans la réalité des patrimoines collectifs et d'en vérifier l'effet et le rôle, dans la lutte des collectivités contre les dispositions émises par l'autorité centrale et en particulier, la reconnaissance de la propriété des patrimoines communautaires au profit des communautés.

Le plan de réformes du pape Pie VII est un point de départ car il tente de remédier à une situation économique en grande crise, qui voit les campagnes pontificales très arriérées, et que la doctrine, forte de l'idéologie physiocratique, semble reconduire au phénomène du communautarisme agraire.

Chaque région, chaque district des Etats Pontificaux, présente en effet un degré différent de développement de l'agriculture, qui semble toutefois -de façon générale- avoir pour point commun un profond retard par rapport aux évolutions techniques

---

<sup>190</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, "*Communitas gaudet privilegio pupilli. Pupillus nulliter obligatur pro facto, vel debito alieno. Idem procedit quoad communitatem...Communitas adinstar pupillorum indiget administratione et tutela.*"; et également dans la *decisio* 178, *Signina juris pascendi*, datant du 25 juin 1725, "*Communitas djiudicatur adinstar pupillae. Et pupillorum juribus, privilegiis gaudet*".

<sup>191</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, dont dans son sommaire : "*24. Communitates non possunt pro aliis obligari absque licentia S. Congr. Bo. Reg. 34. In contractu, et transatione initis per pupillum, et communitatem, requiruntur copulative interventus causae, et solemnitatum*"; P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, *decisio* 35, *Reatina aquarum*, 13 janvier 1698, "*...In concessione rei ad communitatem pertinen. Requiruntur solemnitates juris communis, & municipalis, & in Statu ecclesiae requiritur licentia sac. Congregation. Bo. Regim., maxime ubi concessio est voluntaria, quo casu duae consilii partes requiruntur. 1. In alienationibus rerum Communitatum, quae solemnitates de jure requirantur. Ampl. ubi agatur de alienatione voluntaria. Sub. Ampl. quod in hoc casu requirantur etiam duae ex tribus partibus suffragiorum...*".

disponibles ailleurs et introduites par le progrès technologique durant les dernières décennies<sup>192</sup>.

La vague réformatrice dont le pape Pie VII<sup>193</sup> devient le représentant ne fait qu'accélérer un lent et incessant processus d'érosion des terres collectives dans les Etats Pontificaux<sup>194</sup>.

Comment le programme réformateur de Pie VII se concrétise-t-il? Tout d'abord, il s'agit d'une longue série d'interventions économiques qui ont pour but d'aplanir la grave situation d'endettement des communautés vis-à-vis de l'autorité centrale, si longue qu'elle porte désormais sérieusement atteinte aux caisses pontificales. Avec une série de *motu proprio*, actes législatifs émis par le pontife à partir de mars 1801, Pie VII vise à résoudre la question de l'endettement en prenant en charge les dettes et en encaissant en contrepartie les biens de la communauté, les biens de la Commune, en se subrogeant et donc n'assumant pas seulement les positions débitrices mais également la propriété de ceux-ci. En réalité, les conflits engendrés par l'émanation des *motu proprio* de Pie VII ne font qu'ouvrir le vase de Pandore et mettre en lumière les intérêts en jeu selon les divers niveaux sociaux à l'intérieur les différentes communautés. Ils surgissent non seulement entre les membres de la communauté et l'administration étatique, mais aussi au sein de la communauté même, à l'intérieur de laquelle il existe une hiérarchie sociale précise et, dans certains cas, encore fortement imprégnée de connotation féodales; sur les différents échelons de la pyramide sociale correspond ainsi des intérêts disparates au maintien en place du phénomène des terres collectives.

Ainsi au sein de la communauté, il existe plusieurs courants opposés et contigus. Bien qu'en partant d'un énoncé assez hétérogène, le résultat est donc en partie commun et vise à maintenir dans les mains du Peuple des terres à usage mixte : cela permet de conserver intact, non seulement les intérêts des plus pauvres, mais surtout ceux des classes sociales des grands éleveurs qui tirent d'énormes profits en faisant paître gratuitement leurs nombreuses têtes de bétails.

De cette manière, la classe sociale des éleveurs se renforce et gagne ses marques dans la perspective d'une ascension sociale et économique de l'entière bourgeoisie de l'époque, au détriment de la noblesse qui semble lui céder la place en restant liée, voire prisonnière, aux traditions et équilibres anachroniques<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> G. PESCOLI, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio...*, cit., p. 85 ss.

<sup>193</sup> Pour une vue d'ensemble sur le rôle de Pie VII, A. DE BEAUCHAMP, *Histoire des malheurs et de la captivité de Pie VII*, Paris, 1814.

<sup>194</sup> Rôle pionnier, le *motu proprio* du 19 mars 1801, suivi de deux autres, celui du 14 juillet 1803 et du 1er juin 1807, qui éclaircissent, corrigent et intègrent l'ambitieux processus réformateur introduit par le premier ; E. CONTE, *Comune proprietario...*, cit., pp. 183-185. En général, afin de donner un cadre quant au rôle de Pie VII, son projet réformateur du gouvernement temporel des Etats Pontificaux, et sur le rôle du cardinal Ercole Consalvi, Secrétaire d'Etat et son véritable bras droit, M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, cit., p. 575 ss.

<sup>195</sup> Il n'y a pas que les pauvres paysans, représentants de la classe populaire 'laissée pour compte' ou *popolo minuto*, mais aussi de grands éleveurs de bétail qui peuvent compter sur la possibilité de faire paître librement leurs bêtes sur lesdites terres et souvent, même si ce n'est pas toujours le cas, sans aucun type de restrictions (sur le nombre et le type de bêtes admis, sur la permission de les faire pâturer uniquement durant certaines périodes de l'année). Ce phénomène est rejeté par une

On le remarque encore plus manifestement alors que les conflits sociaux s'aggravent<sup>196</sup>, exacerbés durant cette époque, par l'émanation des *motu proprio* du pape Pie VII<sup>197</sup>, qui dispose, avec une intention clairement réformatrice, la confiscation de tous les biens qui incombaient à chacune des communautés afin de soutenir un processus visant à assainir la désastreuse situation financière des caisses pontificales<sup>198</sup> plombées durant les dernières décennies par les famines, les

---

autre partie de la communauté, en particulier par celle des grands propriétaires terriens, dont faisait partie la plupart de la noblesse des Etats Pontificaux, et qui s'opposait par des tentatives de clôture des terrains agricoles qui étaient jusque-là imposées par des taxes collectives appliquées sur leurs propriétés, phénomène par ailleurs appelé des enclosures, sur lesquelles écrit G. GARAVAGLIA, *Una questione malposta? Il ruolo delle recinzioni in Inghilterra dalla crisi del Trecento alla rivoluzione industriale*, dans <Società e Storia>, n°34, Milan, 1986, pp. 903-945; G. GARAVAGLIA, *Tra storia agraria e geografia storica : la questione dei campi aperti nell'Inghilterra medievale e moderna*, dans <Società e storia>, n° 27, Milan, 1985, pp. 119-173.

<sup>196</sup> Sur les conflits sociaux nés au sein des communautés, également en relation avec la période immédiatement précédente à l'Unification de l'Italie, F. RIZZI, *Legale e illegale. Comunità rurali e legge scritta nel Lazio (XIX secolo)*, dans *Le modèle familial européen. Normes, déviations, contrôle du pouvoir. Actes des séminaires organisés par l'École française de Rome et l'Università di Roma (1984)*, Rome, 1986, p. 308.

<sup>197</sup> Sur les conséquences qui se sont concrètement produites lors de la vague de réformes de Pie VII, qui débuta par le *motu proprio* du 19 mars 1801, v. en détail la documentation produite dans le 4<sup>ème</sup> chapitre de la version intégrale de la thèse.

<sup>198</sup> La situation dans laquelle se trouvaient les Etats Pontificaux au lendemain des *motu proprio* de Pie VII était tout sauf florissante, et était au contraire le fruit d'une situation économique qui avait périclité dans les dernières années, qui s'était même effondrée, et dont les causes étaient essentiellement dues à la désinvolture extrême avec laquelle les prêts avaient jusque-là été concédés à chaque communauté, chroniquement endettées, à tel point de ne pas pouvoir être en mesure d'honorer leurs obligations contractuelles. Pie VII intervient ainsi avec l'objectif de mettre de l'ordre dans cette situation, en cherchant de puiser dans une seule source qui puisse relever et assainir une partie des dettes des communautés : par l'aliénation des biens de celles-ci. Le tout parfaitement en règle avec la logique réformatrice, mis à part le fait que la Chambre Apostolique vise également, par le biais de l'autorité compétente, à prendre possession des biens qui n'appartiennent pas aux communautés, c'est-à-dire aux biens constitués essentiellement de broussailles et forêts qui revenaient, souvent depuis des temps immémoriaux, au Peuple et Hommes appartenant à une communauté donnée. En examinant les bilans des Etats Pontificaux des deux cent dernières années, de manière à reconstituer les temps forts qui ont porté à cet endettement chronique des communautés, l'on est surpris de découvrir que la situation économique des Etats Pontificaux était plutôt bonne, voire excellente, et qu'elle servait d'exemple pour tous les autres états. Dans une Europe où la dette publique de l'époque augmentait et se multipliait de façon exponentielle d'années en années, les bilans des Etats Pontificaux, jusqu'au pontificat de Bénédict XIV (1740-1758), font apparaître un excédent budgétaire. La période de restriction économique qui conduira les Etats Pontificaux à se conformer aux autres états frappés par la crise économique aboutissant à une inflation élevée, commence avec les pontificats de Clément XIV (1769-1774) et de Pie VI (1775-1799) et atteint son apogée en 1797, date à laquelle la dette publique culmine à 85.000.000 écus et la valeur du papier-monnaie s'écroule, en la rendant de fait inapte à se confronter aux marchés étrangers. La situation d'incertitude et d'instabilité créée par la paralysie économique, ainsi que par le début de banqueroute, ne peut que s'accompagner d'un revers social, animant ainsi une insurrection populaire qui s'ajoutera et se greffera -bien qu'uniquement au début- à l'occupation napoléonienne et à la brève expérience de la République

guerres<sup>199</sup>, le passage des troupes étrangères<sup>200</sup>, les pertes de réels bénéfiques, comme ceux provenant jusqu'en 1789 de la France<sup>201</sup>, en les mettant à la charge de l'autorité centrale et transférant ainsi en faveur de l'administration fiscale, les énormes dettes qui avaient été contractées par ces communautés. Par le biais de ce mécanisme, tous

---

Romaine. Celle-ci reste toutefois une parenthèse qui tient compte des doléances populaires de façon purement théorique, en entraînant concrètement et uniquement l'implantation forcée des français dans le territoire pontifical : dans ces quelques années, la situation de crise n'a pas cessé de s'aggraver ultérieurement, arrivant même à faire souhaiter le retour du Pontife. Ainsi M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, cit., p. 575 ss., «*En réalité, un fait élémentaire n'a pas été suffisamment mis en exergue, mais explique cependant une grande partie de la faiblesse de l'adhésion populaire à la République. Et c'est le remarquable appauvrissement, jusqu'à la famine et le manque total d'emploi, de rémunération, d'assistance, que la venue des français provoqua dans les anciens territoires pontificaux. Dans une ville comme Rome, où des dizaines de milliers de personnes vivaient autour de la cour pontificale, tant par les aumônes que par des loyaux services aux grandes familles, la chute du gouvernement pontifical signifia pour beaucoup la disparition de tous moyens de subsistance. Dans les campagnes, en sus des tensions des relations primaires entre paysans, propriétaires et prêtres, pesaient surtout les réquisitions militaires, les soudaines collectes imposées par les administrations départementales, l'abandon des cultures ou de la vente du produit sur les marchés traditionnels, les cotisations imposées sur la totalité des habitants, l'inflation, les destructions, l'impossibilité de déplacer à temps les approvisionnements essentiels, ne firent qu'aggraver la terrible misère qui faisait crier "nous voulons du pain et non pas la république"*».

<sup>199</sup> La référence faite ici est principalement celle de la parenthèse de la République Romaine des années 1798-1799, qui bien que brève, détermina un véritable bouleversement de l'ordre politique et administratif local, et contribua à créer une période de crise et d'incertitude dont il s'en suivit une période de pauvreté.

<sup>200</sup> Le phénomène du passage des troupes étrangères dans les Etats Pontificaux se caractérise par son aspect cyclique et récurrent: ainsi l'on ne fait pas référence à un épisode particulier mais plutôt aux conséquences produites par ce phénomène en tant que tel, se répercutant directement sur la communauté qui en était frappée, puisque cela se concrétisait en un grave et immédiat appauvrissement des ressources et des réserves de matières premières de la communauté et de ses habitants, en premier lieu le blé : souvent dans ce sens, les abondants recours et appels présents dans l'archive de la congrégation, ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, série II, adressés à la Sacrée Congrégation afin d'obtenir un secours et réconfort à la suite desdits passages.

<sup>201</sup> La révolution française rejaillit en produisant également des effets immédiats sur l'économie des Etats Pontificaux : la vague de mesures introduites à partir de 1789 en France va en effet frapper aussi le patrimoine ecclésiastique existant dans les territoires transalpins et, par conséquent, les revenus provenant de ceux-ci dans les caisses pontificales romaines. Au début, le pape Pie VI ne donne pas vraiment d'importance aux mouvements révolutionnaires français, en espérant que les déclarations de 1789 resteraient de simples affirmations de programme, sans aucune incidence concrète.

Il doit toutefois immédiatement revoir son point de vue, lors de la promulgation des lois des mois de mai, juillet et octobre de l'année suivante, amorçant un processus qui frappera durablement l'Etat ecclésiastique par la procédure d'aliénation de la plupart des biens de l'Eglise, ainsi que par l'intervention sur les ordres et les couvents, suivi de la modification de leur statut appartenant au clergé. De tels évènements vont marquer et mettre sérieusement en crise le bilan économique de l'Etat ecclésiastique, un bilan qui une décennie auparavant était vraiment équilibré ; M. CARAVALE, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, cit., p. 557 ss.

les biens appartenant alors aux communautés deviennent automatiquement des biens confisqués par de l'administration fiscale.

Ce processus de confiscation frappe non seulement les communautés appréhendées dans un sens abstrait, dont les entités englobent les individus liés à un territoire donné, les populations, mais encore, et plus spécifiquement, les couches sociales les plus pauvres, qui étaient déjà brimées dans un moment de crise économique générale.

Parmi les biens frappés par la confiscation, ceux qui appartiennent au peuple sont souvent englobés par erreur, tel que vu plus haut, puisque leur jouissance est mise en commun par la population elle-même, principalement basée sur la coutume, et sur lesquels la couche sociale plus indigente place tous ses espoirs<sup>202</sup>, et attentes de subsistance et de survie<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> Dans ce sens R. SANSA, *L'oro verde: i boschi nello Stato pontificio tra 18. e 19. secolo*, Bologne, 2003, p. 17 ss. parle d'un véritable 'besoin de gagner sa vie', en soulignant la position centrale du bien collectif forestier imbriqué dans la vie quotidienne de la population, «...la forêt ne prenait pas seulement un sens exclusivement politique mais encore sa valeur était indiscutablement un facteur irremplaçable de complément économique de la piètre comptabilité familiale, il exprimait l'effort de maintenir intègre un ensemble d'équilibres assez instables, cependant en mesure d'assurer aux paysans une certaine marge d'autonomie le long de leur existence. Il s'agissait d'une forme de contrôle du territoire équivalent à la possibilité d'exprimer à son égard, une gamme d'options qui répondait de manière plus directe aux exigences de la communauté ».

<sup>203</sup> Il est évident qu'il ne s'agit pas seulement de la couche sociale la plus indigente qui tirait profit de l'exploitation de ces terrains ; beaucoup en profitaient y compris celle des grands éleveurs de bétails, qui envoyait paître leurs propres bêtes gratuitement dans les broussailles et dans les forêts populaires créant parfois des tensions manifestes au sein du groupement populaire, comme dans le cas de Corneto, localité qui correspond à l'actuelle Tarquinia, dont il est fait par dans ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, série II, Corneto, enveloppe 1411, «*Continui e generali sono i reclami dei possidenti di terreni dell'Agro Cornetano per i danni grandissimi, che giornalmente dal bestiame aratorio per sopraffina malizia di molti proprietari di esso si arrecano alle vigne, agli oliveti, alli canneti, ai seminati di ogni genere, e alli pascoli privativi chiusi, tutto facendosi devastare da detti animali aratori nella più barbara maniera. Gli inonesti proprietari di bestiame vaccino domo all'aratro non contenti dei pascoli comunali, che sono tutti a loro disposizione, per far pascere impunemente il bestiame medesimo nei mentovati terreni coltivati, e di privata pertinenza, contro l'antichissimo stile del territorio di Corneto hanno introdotto l'abuso di tener senza campano le loro bestie aratorie, eludendo così i padroni, ed i guardiani di dette possidenze non soggette al pascolo comunale, specialmente in tempo notturno...*», passage rappelé et dont il est fait référence par différents universitaires, en premier lieu par M. CAFFIERO, *Solidarietà e conflitti. Il sistema agrario consuetudinario tra comunità rurale e potere centrale...*, p. 373-374, mais aussi par G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio dalla Rivoluzione francese alla legislazione dello Stato italiano*, dans *Nuovi annali della facoltà di Magistero dell'Università degli studi di Messina*, n° 5, 1987, p. 640 ss., repris également par G.C. DE MARTIN, dans, *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa: contributi al Simposio internazionale di Pieve di Cadore, 15-16 settembre 1986*, dans, Padoue, 1990, pp. 84-87. Grieffs similaires également à Vetralla, tel que libellé dans ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5421, «*La selva di Montepanese, allevata ad arte sui terreni donati dai particolari cittadini a preservare la città dalle esalazioni marine, oltre la causa di sanità involge l'interesse popolare il diritto che vi sta di pascervi gratuitamente gli animali, raccoglierne il frutto, e di farlo cadere scuotendo colle mani, o coi piedi i rami, purchè non perquotino le querce coi bastoni, dal che ne deriva danno alle piante. Ciò posto senza ragione si*

A cela s'ajoute, comme vu plu haut, les pressantes requêtes libéralistes pour l'intensification et la maximalisation de l'agriculture<sup>204</sup>, phénomènes qui vont ultérieurement impacter sur le lent, mais désormais inexorable, processus d'érosion qui frappait déjà les territoires communautaires<sup>205</sup>.

Toutefois, les populations ne manquent pas de s'activer pour recourir au *Buon Governo*, en souhaitant son intervention<sup>206</sup>, afin qu'il œuvre et reconnaisse leur

---

*querela il popolo della induzione dè neri nella selva, perché questo è diritto di ciascun cittadino, che vole e suole goderne. L'amarezza consiste in una quantità soverchiente, che pochi cittadini hanno introdotto, cosicchè quasi privativamente ne godono il frutto. Certo è che questo è un eccesso vizioso, e comprimente l'utile della generalità...»; et encore une référence à la situation de Vetralla qui semble agiter et émouvoir remarquablement les esprits, est indiquée dans ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, série II, Vetralla, enveloppe 5422, «Nel decidere sopra rappresentanze malediche è sempre bene sentire la voce dell'accusante, specialmente nei tempi correnti, e molto più nella città di Vetralla, in cui il Magistrato si è fatto dei nemici nel sostenere le pertinenze popolari. Giacchè perché il Popolo realmente ne risenta vantaggio, quando che in passato ne ha risentito abusivamente il solo ceto di quei pochi, che han possidenza di bestiami, fu deputata una congregazione di cinque, affinché fra le altre providenze avessero fatta una discreta tassa sui possessori dei bestiami, con cui sgravare in altra parte la classe di quelli, che sono più poveri, che non possiedono bestiami, e che perciò non usano dei pascoli, quantunque eguale sia il loro diritto sulle pertinenze suddette. E per detta deputazione si ebbe il riguardo, che questa cadesse in cinque probbi uomini, che non possedessero bestiami, affinché le loro operazioni non fossero sedotte dall'interesse. Da ciò, il magistrato e gli individui di detta deputazione han nemici tutti quelli che possiedono bestiami. Fra questi vi è il signor antonio tirasacchi, il quale è anche amministratore cammerale, onde egli ha avuto il piacere di sfogarsi presso l'emre vostre con astar delle calunnie contro il magistrato sudetto. Non è pertanto vero che al medesimo sian state negate tutte le notizie riguardanti le cose della comunità. Egli nemico dell'impegno per le cose popolari pel suo interesse sopra descritto, e per l'altro suo interesse dell'otto per cento di sua amministrazione, voleva la notizia, ed esiggenza anche delle cose popolari, ed il magistrato secondo le generali istruzioni altro era tenuto dargli se non se le communitative, come infatti non gli sono state mai negate. Falso è altresì che il magistrato sia causa di eccitamento...giacchè da tali operazioni, che favoriscono il popolo ogniun comprenderà, che i sussurratori si riducono a quei pochi che sono i possessori dei bestiami, che privatamente vogliono godersi quello che è commune, ed il principale dei detti sussurratori, pel detto doppio interesse è il medesimo Tirasacchi. Si degnino dunque l'Em.ze Vostre di riguardare con diffidenza le rappresentanze del detto Tirasacchi, e di ordinarli che non ecceda i limiti della sua amministrazione con vietargli di ingerirsi negli affari popolari.»; et encore, il est fait part de 'l'usage démusuré des droits populaires' dans ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, série II, Vetralla, enveloppe 5425, «...dalli danni che in essi fa e può fare il bestiame vaccino, che è per l'appunto l'altro inconveniente, che ho accennato, derivante dall'uso smoderato dè dritti popolari sopra di essa macchia...ma siccome per quanto sia pericoloso alli castagneti l'introduzione di tale bestiame nella selva indistintamente, è altrettanto inevitabile, per il dritto antichissimo, illimitato e imperturbabile che ogn'uno ha di pascervi colle sue bestie... Vetralla, settembre 1806, Davide Carboni, agrimensore».*

<sup>204</sup> M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri...*, cit., p. 17 ss.

<sup>205</sup> Un tel processus concerne également un autre bien collectif typique, la forêt. Quant à la situation en matière forestière dans les Etats Pontificaux, R. SANSA, *L'oro verde: i boschi nello Stato pontificio tra 18. e 19. secolo*, cit., p. 142 ss.

<sup>206</sup> Dans ce sens, et uniquement à titre d'exemple, les événements particuliers de Vetralla, concernant lesquels E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei*

propriété sur ces biens, composés essentiellement de machines et forêts destinées au pâturage mixte et qu'il décrète aussi l'exclusion de ceux-ci de la procédure de confiscation.

En d'autres termes, par ces revendications, on exige la reconnaissance du Peuple qui en est le véritable et indiscutable propriétaire, d'une part, et de la Communauté, d'autre part, en tant que sujet abstrait ou *persona ficta*, étrangère à cette relation,

---

*beni collettivi tra dogmatica e storiografica...*, cit., p. 185, note 8. Il se met en place une étroite collaboration et coopération entre la Congrégation du *Buon Governo* et la Chambre Apostolique à la suite de telles revendications populaires, plutôt nombreuses en fonction de la région du Patrimoine, qui correspond à l'actuel Latium, et de façon plus spécifique au territoire faisant partie de Viterbe ; cette dernière étant à même de recevoir lesdits biens à la suite de procédure de confiscation, désormais hors de la communauté. Cette dernière ne peut que s'activer en envoyant en mission sur place divers Administrateurs Caméralistiques leur demandant de vérifier et d'enquêter sur la compétence desdits territoires et d'en informer immédiatement la Congrégation du *Buon Governo* concernant la portée et l'importance des titres détenus par le Peuple, prétendument titulaire, avancés comme fondement d'une telle appropriation. Ainsi, il n'est pas difficile de retrouver à l'intérieur d'une imposante documentation d'archive du *Buon Governo*, 'Chapitres généraux pour l'administration des biens faisant déjà partie des communautés' qui constituent les lignes directrices auxquelles les Administrateurs Caméralistiques se conforment scrupuleusement. Il faut souligner l'uniformité, constatée partout, de la formulation de tels Chapitres, dictant ainsi une discipline générale apte à englober les situations les plus hétérogènes, présentes sur tout le territoire pontifical. Des chapitres de ce type constituent une sorte de véritable vadémécum, dont sont munis les Administrateurs Caméralistiques ; ils ont été retrouvés dans le cadre de la présente recherche, auprès des localités indiquées ci-dessous mais sont également signalées dans presque tout le territoire des Etats Pontificaux. Cfr. ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, série II, enveloppe 5422, Vetralla, «*Capitoli per l'amministrazione dei beni già comunitativi...V°. Dovrà l'Amministrazione preservare, per ora e fino a nuova provvidenza, in favore del Popolo i diritti di pascere, di far legna, o altri che potessero appartenergliene, bene inteso però che dal medesimo Amministratore Cammerale dovrà prendersi la più estesa cognizione de' fondamenti, e dei titoli, dai quali si fanno derivare i diritti stessi, per informarne quindi la Santa Congregazione, ed attendere su di essi la sua decisione...*». Et encore, ASR, *Buon Governo*, série II, enveloppe 153, Anagni, «*Capitoli per l'amministrazione de' beni già comunitativi. 5. Dovrà l'Amministratore Camerale preservare per ora, e fino a nuova provvidenza, in favore del Popolo, i diritti di pascere, di far legna o altri che potessero appartenergliene, bene inteso però che dall'amministratore sudetto dovrà prendersi la più estesa cognizione de' fondamenti e de' titoli dai quali si fanno derivare i diritti stessi, per informarne quindi la Sacra Congregazione ed attendere su di essi la sua decisione*»; et encore, ASR, *Buon Governo*, série II, enveloppe 5530, Viterbe, dans laquelle il est indiqué le libellé suivant, de grande importance dans le cadre de l'exposé en question, «*VII. Nel più breve termine possibile trasmetterà una nota esatta di tutt'i beni già spettanti alla Comunità ed affidati alla sua Amministrazione...*». Un tel mécanisme témoigne, tel que mentionné plus haut, du caractère univoque des instructions imparties par le pouvoir central vis à vis des réalités périphériques, ainsi que la garantie de célérité et de certitude de l'œuvre des Administrateurs Caméralistiques mandatés à cet effet.

tout au plus titulaire d'un simple droit de représentation des *cives* qui en font partie et qui la composent<sup>207</sup>.

Quel est donc le rôle de la congrégation du *Buon Governo* dans cet essai réformateur de Pie VII ? Et en particulier, quel est son rôle dans la procédure de constatation et de reconnaissance des biens à inclure ou non, dans l'acte de confiscation ?

Comme examiné dans la première partie de la présente étude, le *Buon Governo* a des pouvoirs et des compétences de nature tant administrative que judiciaire, qui lui permettent d'interagir de façon globale avec les entités locales, et en particulier avec les communautés.

En l'espèce, la congrégation revêt principalement le rôle de juge, elle effectue aussi des actes typiques d'une minutieuse gestion administrative, comme par exemple, les chapitres et instructions fournis aux différents agents camériers sur le déroulement détaillé de la procédure de confiscation au niveau local.

En tant que juge, en composition simple ou collégiale, la congrégation est en mesure d'agir directement sur les populations qui la reconnaissent en tant qu'interlocuteur principal, voire unique, à interpellé non seulement par le biais du recours judiciaire, mais aussi par l'envoi de suppliques et requêtes consistantes.

La diversité d'actes retrouvés dans la série II du fonds archivistique témoigne véritablement d'une série hétérogène d'actes, un flux continu et constant envoyé, au fil des années, à la congrégation, depuis tous les territoires pontificaux.

Avec l'exercice de la part du *Buon Governo* du contrôle financier et de l'organisation du territoire, notamment par le biais de la rédaction des bilans à envoyer de façon périodique aux autorités centrales, c'est à dire remis sur place au moyen des visites, d'objets destinés à être transmis à l'administration centrale, un état des lieux circonstancié concernant l'administration de la communauté ayant fait l'objet de ladite visite, l'on commence à prendre conscience, de manière progressive mais assez tangible – également au niveau central- de la portée du phénomène communautaire et de son importance<sup>208</sup>.

Au fur et à mesure que les pourtours de ce phénomène se dessinent, l'on se rend compte que dans des situations pénibles et difficiles, de telles ressources sont susceptibles de constituer des instruments potentiellement adaptés à pallier le manque de liquidité de la part des communautés locales, qui traversent durant toute la période de l'ancien régime des crises économiques plus ou moins graves<sup>209</sup>.

Et c'est véritablement dans une telle perspective que, par le biais des *motu proprio* de Pie VII, l'on finit par opter pour un processus de réforme des finances des Etats Pontificaux qui compte parmi ses interventions majeures, en particulier celle qui vise à la confiscation des biens des communautés, dans un mouvement d'assemblage

---

<sup>207</sup> La définition de *persona ficta* est empruntée au lexique du droit administratif mais devient désormais d'usage courant et on la retrouve assez fréquemment en la matière. Dans ce sens, E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante...*, cit., p. 182.

<sup>208</sup> P. VILLANI, *Ricerche sulla proprietà e sul regime fondiario nel Lazio*, dans *Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea*, XII, Rome, 1960, p. 222 ss.; M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri*, cit., p. 18 ss.; G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio dalla Rivoluzione française alla legislazione dello Stato italiano*, cit., pp. 78-80.

<sup>209</sup> M. CAFFIERO, *Solidarietà e conflitti...*, cit., p.



de nouveaux flux économiques, depuis les périphéries vers le pouvoir central, pour renflouer les caisses pontificales délabrées. Parmi ces biens, on visait cependant à englober également les biens collectifs en supposant à tort l'assignation de ceux-ci à la *communitas*.

Cela ne peut justifier la présentation devant la Congrégation du *Buon Governo*, d'une vague de recours de la part des populations frappées par ce phénomène, afin de faire valoir ses propres droits sur lesdits biens, alors que la Congrégation -comme l'on verra par la suite- est également juge des communautés qu'elle gère.

Les *motu proprio* de Pie VII vont ainsi toucher et bousculer les équilibres locaux: en déstabilisant les droits collectifs, le pouvoir central mène une bataille contre la périphérie et le *Buon Governo* jouera un rôle fondamental dans la mesure où il sera chargé de se prononcer sur une telle appartenance et titularité.

En observant les sources d'archives, la casuistique est variée ; pour une analyse plus approfondie du dépouillement de celles-ci, il est fait renvoi à la version intégrale de la thèse.

La promulgation du *motu proprio* de 1801 déclenche une véritable vague de révoltes populaires mettant en crise la continuation de l'imposant plan de réformes central, et en ébranlant la sérénité et la stabilité des centres locaux. Les protestations semblent se propager et bouleverser tout le territoire pontifical. Cependant, il faut souligner que c'est dans le haut Latium qu'ont lieu les épisodes les plus importants et parmi ceux-ci, celui qui a été choisi d'être relaté ici: un singulier procès intenté par deux personnes privées, Bramini et Mariani, qui à la suite d'un contrat stipulé en 1799, durant la brève parenthèse de la République Romaine, s'adressent à la Sacrée Congrégation pour faire valoir leurs droits nés dudit contrat, et ainsi obtenir une cession présumée de certaines friches populaires en échange de la fourniture onéreuse de fer et de charbon de la part de ceux-ci, pour l'artillerie française et romaine à l'occasion des hostilités qui avaient touché certaines zones à cette époque<sup>210</sup>.

La première chose qui est mise en doute par le rapporteur Giuseppe Renzi, défenseur du Peuple, est la nature même du contrat : peut-il être considéré comme tel, et quel est le contenu de celui-ci. En particulier, leur condition peut-elle être assimilée à celle prévue par les accords stipulés par les organes pontificaux avec tous ceux qui avaient rendu la même prestation de fourniture de fer et de charbon.

Ces accords prévoyaient expressément la concession des droits dans le cas où la fourniture serait déjà avenue, élément qui dans le cas d'espèce ne s'était pas encore réalisé à cause des incertitudes sur l'éventuelle dissolution prématurée du

---

<sup>210</sup> ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5424, «...*Li Signori Mariani e Bramini di Ronciglione fecero un certo contratto con la Repubblica Romana, onde a loro ceduta fosse la celebre macchia di Monte Fogliano coll'altra contigua del Pian della Botte, spettante al Popolo di Vetralla. Fu detto che tale cessione era per fornitura di ferro, e carbone per l'artiglieria francese, e romana. E tal contratto fu stipulato il 24 fiorile anno 7, vale a dire il 13 maggio 1799. Di che natura fosse questo contratto, se di vendita, di dazione in solutum e di altro, che abbia nome nel corpo delle leggi, io non lo so decidere; lo decideranno le EE. VV. dal dettaglio, che io starò per fare del medesimo... Quella Congregazione però nel buio della qualità di quel contratto... non volle esprimere che questo fosse in beneficio dei Mariani e dei Bramini...».*

Gouvernement<sup>211</sup>. Nonobstant cela, les requérants soutenaient et croyaient pouvoir valablement obtenir gain de cause, sur l'allégation d'un titre, qui trouve son fondement dans un décret du Consulat qui chargeait l'administrateur des biens nationaux de céder lesdites friches<sup>212</sup>.

Ils ne semblent toutefois pas s'appuyer sur des documents décisifs et sont déboutés; il est intéressant de noter dans le cadre de la présente étude, la parenthèse concernant la reconstitution historique ponctuelle effectuée par Renzi, défenseur du Peuple, qui rappelle le droit certain du peuple sur ces territoires, consacré sur la base de titres dotés d'un haut niveau de certitude juridique et qui soulignent, une fois encore, les conditions d'inaliénabilité et de contrainte de ces biens, émanant de l'élément d'utilisation populaire<sup>213</sup>.

Et dans le cas présent, la preuve de la titularité du Peuple sur les terrains en question est donnée par l'absence de confiscation de ces derniers ; ces terrains, ayant été correctement exclus du mécanisme de transformation, apparaissent ainsi, tant par le *Buon Governo* que par l'autorité centrale, comme étant reconnus et considérés exclusivement d'appartenance au peuple<sup>214</sup>.

---

<sup>211</sup> v. note précédente, relative aux doutes de la nature du contrat stipulé par ceux-ci. Par rapport à la situation qui unissait tous ceux qui avaient œuvré à la fourniture du fer et du charbon pour l'artillerie, tel que toujours dans ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5424, « *Molti erano quelli che avevano provveduto alle forniture delle armate. Era fra essi nato un rumore sul dubbio d'esser pagati, fu dunque promulgata una legge il 13 novembre 1798, colla quale si stabilì: che i creditori per ragioni di forniture delle armate allorchè saranno legittimamente liquidati, ed approvati dal ministro della guerra, e dal consolato, saranno sodisfatti con la consegna di tanti beni nazionali, il valor de quali sarà quello risultante dalle stime de periti. Questa sommissione non solo parla di fornitura da farsi in appresso, ma di più porta per patto implicito ed assoluto, che prima della dazione dei beni dovessero quei soci già aver compita la fornitura. Ma la trepidazione sul discioglimento di quel governo specialmente in Viterbo e Ronciglione a cui si avvicinavano le truppe tedesche capivoltò l'ordine stabilito in quella stessa sommissione e fece dare alli Mariani e alli Bramini le nostre macchie prima che essi dessero la promessa fornitura. Lo dice lo stesso contratto. Dunque li signori Mariani e Bramini approfittarono di questo sconvolto momento...».*

<sup>212</sup> ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5424, «... li signori Mariani e Bramini approfittarono di questo sconvolto momento, e facilmente poterono far nascere quel decreto del Consolato. Questo ordina la cessione delle selve, e ne commette l'esecuzione all'Amministratore de beni nazionali...».

<sup>213</sup> ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5424, «*In quelle macchie e nei terreni alle medesime annesse, vi erano molti capitali spettanti ai Particolari Vetralllesi, giacchè come si disse e come si vedrà dopo, di loro, e non della Commune erano le macchie medesime. Manca la descrizione. Quando e come furono chiamati quei particolari perché potessero contraddire a qualche difetto della descrizione medesima? Quella descrizione doveva farsi contraddittoriamente, vale a dire colla contraddizione di chi era il padrone di quelle cose da descriversi, lo che eseguir non si poteva senza la chiamata o interpellazione a quelli. ...anche supponendoli acquirenti, si tratterebbe di beni pubblici, i quali non si sono mai potuti validamente sottrarre a queste obbligazioni nelle medesime infissi. Primieramente quell'editto parla degli acquirenti dei fondi pubblici, di quei fondi cioè che sono soggetti alle ipoteche dei debiti antecedenti, che gravano lo Stato, e con esso tutti i beni pubblici come sono li fondi camerali, li comunitativi e li beni di chiese...».*

<sup>214</sup> ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5424, «*Ma né Montefogliano né il Piano della Botte è mai stato fondo camerale, mai fondo di chiesa, ma bensì da molti secoli a questa parte*

La congrégation aboutit à cette conclusion à la suite d'un examen détaillé, effectué sur la base d'une requête correctement introduite par les habitants de Vetralla, au moment de la confiscation qui incluait, en premier lieu, lesdits biens, en les englobant par erreur dans le processus de transformation instauré par le *motu proprio*<sup>215</sup>.

Par le rescrit daté du 25 avril 1802, la Sacrée Congrégation dissipe définitivement tous les doutes sur la propriété desdites friches et de leur éventuelle confiscation: "*Nemora de quibus agitur non esse comprehensam in motu proprio*"<sup>216</sup>. Ne pouvant ainsi vanter aucun droit sur celles-ci, les requérants Bramini e Mariani de Ronciglione ne peuvent s'en vanter non plus, pas même en se basant sur un prétendu ordre de cession.

Une autre faille dans les affirmations des requérants se situe dans la démonstration de l'exigence de la possession des biens, condition essentielle du document qui fondait leur revendications<sup>217</sup>.

Un tel document établissait les modalités selon lesquelles les fournisseurs des matières premières destinées aux artilleries pouvaient satisfaire leur crédit ; il est donc explicitement requis, outre à l'acquisition des droits d'une contre-prestation à

---

*sempre si è riconosciuto e si riconosce per fondo dei Particolari di Vetralla; per fondo specifico e certo di quel Popolo. Per provare questa proprietà di Montefogliano e Pian della Botte io non ho bisogno d'andar lontano; recherò una prova vicina, decisiva e non equivoca. È fresco il moto proprio per la incammerazione dei beni comunitativi. Rispettosamente vi ostarono i Particolari e Popolo vetralllesi; onde in S. Congreg. del Buon Governo si venne ad un singolare esame, ad uno scrutinio minuto, e rigido sopra la proprietà di quei fondi, e dopo otto mesi fu deciso; che i fondi suddetti non fossero comunitativi ma fossero dei Particolari e del Popolo vetralllese; onde nella Congregazione del 25 aprile 1802 fu finalmente deciso: nemora de quibus agitur non esse comprehensam in motu proprio. E la decisione di quella Sagra Congregazione del Buon Governo fu approvata ed anche meglio sanzionata dalla stessa Santità Sua con un Breve speciale, con cui non solo fu confermato il rescritto suddetto, ma anche accennate furono le ragioni e i fondamenti per li quali quelle macchie riputar non si dovessero comunitative, ma bensì di particolare pertinenza del Popolo vetralllese. E questo forma quella prova vicina e trionfante con cui siamo certi che i suddetti nostri fondi non sono né comunitativi, né camerale, né beni di chiesa. Onde manca nelli stessi beni quella qualità di cui parla il venerato editto».*

<sup>215</sup> v. note précédente.

<sup>216</sup> v. note 214.

<sup>217</sup> ASR, Buon Governo, série II, Vetralla, enveloppe 5424, «...e non solo questo possesso lo suppone, ma di più, nell'articolo quinto e sesto espressamente lo esige per condizione sine qua non. 'ai quali sia stato con effetto trasferito il possesso dei detti fondi nazionali'... Infatti il sopracitato editto esecutoriale di Monsignor Tesoriere incomincia le sue disposizioni così= chiunque sia rimasto nella materiale detenzione o amministrazione dei cosidetti beni nazionali. Questa è l'espressione, questo è il requisito assoluto, del quale chi ne è privo, resta anche privo del favor dell'editto. Li mariani e li bramini però non furono mai in possesso delle nostre due selve. Su questo punto io li posso chiamare a quelli loro istessi decreti consolari, che vollero inseriti in quel loro istromento...».

accomplir au moment de la fourniture, que la mise en possession des biens en question soit déjà avenue de la part des ayant-droits<sup>218</sup>.

Par conséquent, jamais les Bramini, ni les Mariani ne sont entrés en possession des biens, puisqu'ils n'avaient pas commencé la fourniture, et que le gouvernement républicain s'effondra peu de temps après la stipulation du présent contrat<sup>219</sup>.

Une telle déduction doit tenir compte de la singularité des territoires controversés ; étant donné l'exceptionnelle importance des friches de la région de Vetralla, certaines informations auraient pu se cacher dans les sources d'un document quelconque afin d'en démontrer la possession<sup>220</sup>; en revanche, rien ne l'indique, si ce n'est le témoignage d'une antique coutume et tradition selon laquelle chaque année le Peuple et les Hommes de Vetralla avaient l'habitude de célébrer et de renouveler, avec de nombreuses festivités, la possession et la propriété desdites friches<sup>221</sup>.

Le rescrit de la Sacrée Congrégation cité ci-dessus a été confirmé ultérieurement par un Bref du Pape Pie VII, par lequel on déclare encore une fois, si nécessaire, l'exclusion des friches de Montefogliano de la procédure de confiscation: "*Nemus Montis Foliani non esse comprehensum in dispositione motus proprii diei 19 mart. 1801*"<sup>222</sup>.

Le litige qui vient d'être exposé est fort utile et d'un grand soutien pour la compréhension de l'importance de la possession des friches pour la population de Vetralla.

Le nom de la friche de Monte Fogliano, et seulement celle-ci, semble se répéter souvent dans les documents en laissant presque de côté la définition des contours

---

<sup>218</sup> ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5424, «...*Ma li signori Mariani e Bramini sono mai stati né compratori né possessori di Monte Fogliano, e del Piano della Botte...*».

<sup>219</sup> ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5424, «...*essi non dovevano entrare in possesso, se non a fornitura compita; e dai fatti sopra rilevati è più che indubitato non esser stata fatta dai Bramini la fornitura fino al giorno di quel loro contratto; giacchè l'oggetto di quel contratto tutto si stende supra la summissione, sopra l'obbligo dei Bramini, sopra la fornitura da farsi. Ma dopo quel contratto non ebbero tempo i Mariani e Bramini per adempiere a quel loro obbligo, e per prendere il possesso delle selve; giacchè passarono pochi giorni da quel contratto che cessò in Vetralla il governo repubblicano. Il contratto fu li 13 maggio 1799; e l'occupazione tedesca in Vetralla fu verso il principio del successivo giugno...*».

<sup>220</sup> ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5424, «*né presso verun notaro di Vetralla, né presso l'archivista si trova idea di possesso preso dai signori Mariani, e Bramini sulla selva di Montefogliano, e Pian della Botte ... Tutto manca. Dunque manca il possesso, che è la pietra angolare dell'editto, che è il requisito sine quo non*».

<sup>221</sup> ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5424, «...*Di più, essendo, come si disse, quelle selve di proprietà del Popolo di Vetralla, ed essendo le medesime selve un oggetto troppo considerevole, e caro al Popolo sudetto, fu sempre costume da antichissimo tempo di rinnovare ogni anno un formale e solenne possesso a nome del detto popolo in ogni ottavo giorno di maggio. Questo annuale possesso si fa col maggior clamore e colla maggior pompa. Vi intervieni il Governatore, vi intervengono i Conservatori, vi intervieni il Clero secolare, e tutti a cavallo e suon di tromba, e tamburri dopo la Santa messa nella chiesa dei Passionisti ivi esistente alla presenza di sette testimoni di patria diversa si prende il solenne possesso a nome del Popolo. Questa funzione non si potè fare nelli anni 1798 e 1799, attentis notaris revolutionibus, ma fu ben fatta nel successivo anno 1800, e sempre in appresso, nemine contradicente. E' dunque evidenza di giorno che i Bramini e Mariani non sono mai entrati al possesso delle dette selve*».

<sup>222</sup> ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5424.

des évènements particuliers relatifs aux friches populaires; il est toutefois nécessaire de replacer un tel constat dans le cadre de l'exceptionnelle importance de la forêt de Monte Fogliano par rapport aux autres bois, pour lesquels les mêmes déterminations demeurent valables.

Par ces mêmes termes, Giuseppe Dolci, défenseur du Peuple, qui s'interrogeait sur l'appartenance des autres friches, différentes de Montefogliano, mais dont l'appartenance présumée reviendrait au peuple, y prend appui en suivant le même *iter* de défense, pour prouver que d'autres forêts doivent être considérées à l'instar de celle de Monte Fogliano<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> ASR, *Buon Governo*, série II, Vetralla, enveloppe 5426, «*Molti erano i capitali del Popolo di Vetralla, e molto estesa era la sua possidenza: per tali erano state sempre riconosciute la selva di Monte Fogliano, con i suoi Campi, fino al Fosso Biedano, la Selva del Pian della Botte, e quella delle Valli, di cui una parte le circostanze de' tempi consigliarono quei cittadini a permutare con la Communità (parte che in oggi viene intesa sotto il nome delle Valli Cesate) con la Macchia di Monte Panese. Siccome però il maggiore ed il più vistoso capitale è stato sempre, come lo è tuttora, la Macchia di Monte Fogliano, così non è meraviglia se né bisogni più urgenti della Communità sono stati più facili li vetrallesi a soccorrere la medesima colle rendite della Selva medesima. In vista di si fatte cessioni non dee parimenti recare ammirazione che l'antichità de' tempi facesse dimenticare la memoria de' veri diritti, e per di meglio del dominio del Popolo sopra detta selva; e quindi l'allibrazione di essa nel catasto Piano venisse fatta a nome della Communità e non a nome Popolare, preservando solo a favore di esso il diritto di pascere dal primo giorno di Quaresima sino a Sant'Angelo, di legnare ad uso di fuoco, e di tagliare alberi da costruzione per proprio servizio. Venne ben presto però riconosciuto l'errore, e l'equivoco in cui erano caduti li rappresentanti pubblici di quel tempo: poichè ordinata l'incammerazione de' Beni Communitativi, venne ben tosto riconosciuto l'errore commesso nel Catasto, e la Popolazione potè con facilità vindicare il suo dominio dalle mani della R.C.A.; giacchè dedotte le sue ragioni....sotto la data del 10 aprile dichiarasse che la selva di Monte Fogliano non restava compresa nell'incammerazione de' Beni Communitativi ordinata nel Moto proprio di N.S. del 19 marzo dell'anno 1801. Nel tempo stesso però, che con tanta avvedutezza e giudizio furono difesi i diritti popolari dai zelanti del bene pubblico, non fu previsto da essi che la lor difesa li faceva cadere in altro errore, starei per dire peggior del primo, che interamente ridondava a discapito della Popolazione. Imperocchè per quanto i difensori si impegnassero a difendere la proprietà di Monte Fogliano, altrettanto dimenticarono la difesa dei Campi, del Pian della Botte, delle Valli e di Monte Panese...la selva di Monte Fogliano non è che una sola parte della sua possidenza...tralasciarono parimenti di parlare dell'altre selve nominate di sopra, perchè di queste siccome non erasi mai richiamato in questione il dominio del Popolo, furon così d'avviso di non aver bisogno di difesa per restarne in possesso, ...Li Campi del Biedano in su verso Vetralla sono di proprietà del Popolo. ...per conseguenza necessaria discende che li Pascoli ancora ed i campi predetti debbino esser dichiarati di possidenza popolare...La selva del Pian della Botte è di possidenza Popolare...ma che a nome del Popolo venne chiamata a causa la Communità avanti detta Sacra Congregazione ed esaminatasi la questione, quel Giudice illuminato dichiarò, che le Rendite del Pian della Botte, come di spettanza popolare, non alla Communità, ma dovevano appartenere al Popolo, e condannò quella a favor di questo al pagamento di scudi....La selva delle Valli è di dominio parimenti popolare...non è men chiara la proprietà, che ha il Popolo vetrallese sulla Selva, che chiamasi delle Valli. Ripete questo suo dominio e questa sua proprietà dai tempi più remoti, e più lontani. Gliene fa una testimonianza chiarissima il celebre Decreto Farnesiano, emanato dal Cardinal Alessandro Farnese il 7 dicembre 1632... "costando a noi per vere et indubitate....Fin dall'anno 1632 pertanto era antichissima la proprietà ed il dominio che il Popolo di Vetralla aveva sopra la selva delle Valli; qual proprietà e dominio è stato sempre inconcusso ed immobile sino a nostri tempi, ed in tutti i casi ha la Popolazione gelosamente custodito e difeso il suo*

En outre, Dolci éclaircit convenablement le concept de séparation entre les possessions des communautés et les possessions populaires, basé -comme soutenu précédemment- sur certains éléments récurrents et singuliers, notamment par la présence de caisses distinctes et séparées<sup>224</sup>.

---

*possessione...Anche la Selva di Monte Panese è di proprietà e dominio popolare...si permutasse la tenuta di Monte Panese con una quantità di terreno corrispondente della Selva delle Valli...nello stesso tempo fu però anche risolto che Monte Panese dovesse ridursi a Comunale, che è quanto dire dovesse passare in Dominio del Popolo, per dare ad esso un compenso di quella parte della Selva delle Valli che andava a perdere...porre a macchia la tenuta di Monte Panese della stessa misura per renderla Comunale per esser divenuta sterile onde potrà concederle a essa comunità l'opportuna licenza. Ed ecco in qual guisa, in qual occasione, per qual ragione parte della Selva delle Valli, che or chiamasi Valli Cesate, che prima spettava interamente al Popolo, come abbiamo fatto costare con il Decreto Farnesiano, quando abbiamo parlato particolarmente di essa, divenire di Dominio della Comunità, e per conseguenza venne sottoposta alla Legge d'Incammerazione, a differenza di Monte Panese, che essendo venuta permutata con detta parte delle Valli, deve restare esclusa, perché di dominio e proprietà popolare».*

<sup>224</sup> ASR, Buon Governo, série II, Vetralla, enveloppe 5426, «*Nell'ordinare la Santità di Nostro Signore Papa Pio VII felicemente regnante l'incammerazione di tutti i beni comunitativi volle ancora per un tratto di sua singola clemenza lasciar salvi i diritti e le possidenze popolari di ciascuna città, e di ciascuna terra dello Stato Ecclesiastico... Tra le tante altre, anche la popolazione vetrallense godeva la sua particolar possidenza, quale aveva sempre riconosciuta ed amministrata indipendentemente dalla Comunità, ed aveva a suo talento ed arbitrio erogate e disposte le rendite, con una Cassa separata, e diversa da quella Comunitativa*».

## ABSTRACT AND KEYWORDS

**Abstract :** «*Birth and development of an administrative judiciary: the Sacra Congregatio Boni Regiminis of Papal States (XVI-XIX centuries)*»

**Keywords:** *Collective rights, Papal States, State buinding*

This PhD thesis aims to investigate the theme of the birth and development of modern state institutions, starting from the analysis of an organ of the temporal Church government, the *Sacra Congregatio Boni Regiminis*, established by Clement VIII in 1592 with the *Bulla Pro Commissa a Domino*, and responsible for the administration and management of the internal affairs of the Papal State until its suppression in 1847.

The Papal State is in fact currently regarded by many academics as a real political laboratory/workshop, where institutional innovations intended to be placed and accepted by most of early modern States were tested.

For this reason, a preliminary analysis examining the field of local administration seemed to be very useful and appropriate, as this matter shows how the Pope legitimizes his empire not only in the religious sphere, but also in the temporal one: cloaked in the spiritual robe, in the exercise of his powers, he pursues purely secular objectives.

The study of a body as *Buon Governo* makes it possible to examine the phenomenon of the setting up of the modern state structures from a privileged point of view.

This also allows us to focus on the relationship between central government and local communities.

The action of *Buon Governo* relating to local/territorial administration testifies the reality of a body which is entrusted not only with structures typical of an actual ministry, with insightful administrative powers of supervision and control over local finances, but also with judicial competences and powers.

Driven by this dual nature, the Papal temporal government thus reveals a configuration considered by Paolo Prodi as anticipatory of typical of modern states, showing an internal structure that branches out into organisms and systems capable of managing and exercising, even at the peripheral level, a very penetrating control on local realities.

As mentioned, since 16th century, the Papal State has demonstrated a certain precocity in the process of institutional modernization, an ideal substrate for the birth of the *Buon Governo*.

The work of the *Congregatio Boni Regiminis* is organized on a double level: it is not only responsible for the management and administration in enforcing judgments emanating from the center, but it has also judicial functions and competences in relation to the same issues.

Administrative functions are principally reflected in the supervision and control of local finances: in this way the Papal State gradually put in place a system of centralized financial control.

The reality just described is clearly shown in particular in the field of common properties (woods, pastures, etc.): this is in fact one of the subjects in which the *Sacra Congregatio* exercises both functions and powers, proto-administrative and properly judicial.

The issue of the ownership of common properties becomes crucial when they are wrongly involved in the Pope Pio VII economic reform program: the aim of the *motu proprio* of 19 march 1801, and the subsequent ones of 1803 and 1807, is in fact to transfer to the Papal State – and in particular to the *Reverenda Camera Apostolica* – all debts contracted and not honored by local institutions in exchange of the assignment of all their properties (“*beni comunitativi*”). Among them they were wrongly included also common properties: they belong to communities, and not to local institutions.

In this way, common properties, of which people and individuals belonging to a given community are owners, and towards them local institutions arise only in terms of “exponential” entity (they only have representative powers), are mistakenly included in the act of “*incameramento*”, coming to determine in this way a series of appeals to the *Buon Governo*, responsible for managing all the Apostolic Camera fiscal operations.

It’s important to note that in most cases the *Buon Governo* recognizes the ownership of these goods directly to people, and not to local institutions, establishing their exclusion from the process of “*incameramento*”, and their consequent restitution to local communities.

The research has been and will be focusing on a tool widely used by the *Buon Governo*: the “*Visit*”.

The analysis of this tool allow us to fully understand the twofold nature of this institution: born as exclusive tool of the spiritual sphere, the Visit takes shape and changes at the service of the Congregation, becoming in effect an administrative tool through which to exercise penetrating activity of control and surveillance.

From the methodological point of view the study has been developing along two parallel lines. On one hand, undertaking a survey of the overall regulatory framework, from that doctrinal and jurisprudential, that allow us to focus on and identify not only the role and the objects of *Buon Governo* in its operational timeframe in which it operated, but also the general context within which this happened; on the other hand, establishing a direct dialogue with the sources,



through the study and analysis of the rich and heterogeneous documentation produced over the centuries by the Congregation itself and collected in its archives collection, currently preserved almost entirely in the homonymous fund at the State Archives in Rome, and partially also at the Vatican Secret Archives (fund ' *Buon Governo* ', 73 envelopes) and in the historical archives of the Vicariate of Rome (about 140 envelopes consistency).

In this sense, the peculiar vicissitudes that have affected the fortunes of the archive itself over the centuries further testify the importance and role of this institution. Although today -after the final transfer in 1919 from the Vatican in Rome due to the work of Francesco Saverio Tuccimei –the archive is kept in almost complete form at the State Archives of Rome, it was indeed the subject of break-up and move to Paris in the Napoleonic era and subsequent rearrangement.

The documentation that is found, collected almost in a wide miscellany of “Acts for places” (*Atti per luoghi*), consists of heterogeneous acts, administrative or judicial in nature - *suppliche, ristretti, memorie di parte, istanze* - within the Congregation moves and operates, both as a proto-administrative institution, and a judicial authority.

The research has been carried out in the archive of the funds of *Buon Governo* at the State Archives in Rome and at the Vatican Library - in particular on the Series II and VIII, including both predominantly judicial acts.

Of fundamental importance is the study of the Visit, administrative tool for monitoring and surveillance widely used by the Congregation.

On the one hand, therefore, the goal is an up to date reconstruction of the birth and development of this body, through the examination of its papal legislative output and through the testimony offered by expert legal literature of the period, especially with the collection of *decisiones* of the Sacred Roman Rota by Petrus Andrea De Vecchis; on the other hand, the research on archival sources allow us to maintain a constant hands-on approach and a focus on case studies.

## INDICE

Introduzione e metodo	p. 67
<b>PARTE PRIMA. RAPPORTI FRA POTERI CENTRALI E COMUNITÀ NELLO STATO PONTIFICO (SEC. XVI-XIX): NASCITA, EVOLUZIONE, ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA CONGREGAZIONE DEL BUON GOVERNO</b>	
p. 72	
<b>CAP. 1 - LO STATO PONTIFICO COME LABORATORIO DELLO STATO MODERNO</b>	
p. 73	
1.1 Brevi cenni sulla struttura del governo temporale della Chiesa	p. 73
1.2 Il concetto di <i>buon governo</i> nella dottrina	p. 90
1.3 Città e territorio nella costruzione dell'apparato amministrativo moderno: soggettività e conflitti	
p. 97	
1.4 Il controllo del territorio al di fuori dei contesti urbani: l'incontro-scontro del centro con gli equilibri e le dinamiche di potere locale	p. 102
<b>CAP. 2 - LA SACRA CONGREGAZIONE DEL BUON GOVERNO: NASCITA E PARADIGMA DI UN ORGANO PROTOMINISTERIALE</b>	p. 108
2.1 La parabola del <i>buon governo</i> nella congregazione istituita da Clemente VIII con la bolla <i>Pro Commissa</i>	p. 108
2.2 Natura e poteri della SCBG	p. 136
2.3 Disciplina ed evoluzione delle competenze del Buon Governo in tema di amministrazione locale, fisco e rapporti con le comunità	p. 141
2.4 L'eredità dell'operato del Buon Governo e l'importanza dell'archivio della congregazione oggi	p. 145
<b>CAP. 3 - POLITICHE PAPALI E POTERI IN DIVENIRE: IL CONTROLLO DEL TERRITORIO AL DI FUORI DEI CONTESTI URBANI</b>	p. 148
3.1 Eterogeneità dei rapporti fra centro e periferia nelle diverse province dello stato pontificio e resistenza al Buon Governo da parte di alcuni centri di potere	p. 149
3.2 Lo scontro del centro con gli equilibri e le dinamiche locali in alcune fonti archivistiche (serie VII-a del fondo Buon Governo)	
p. 164	

- 3.3 L'istituzionalizzazione del controllo del centro sul territorio attraverso la Visita: da strumento avente natura religiosa a strumento economico-ispettivo p. 168
- 3.4 Il ruolo e l'importanza delle Visite del cardinal Giuseppe Renato Imperiali p. 180
- 3.5 La Visita quale istantanea della comunità che ne forma oggetto: fonti archivistiche dalla Serie IV del fondo Buon Governo p. 186

**PARTE SECONDA. IL BUON GOVERNO IN AZIONE: AMMINISTRAZIONE E GESTIONE DELLE COMUNITÀ E RICONOSCIMENTO LEGALE DEGLI ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI** p. 190

**CAP. 1 - IL RUOLO DELLE CITTÀ NELLA COSTRUZIONE DELL'APPARATO STATUALE PONTIFICIO ED IL RICONOSCIMENTO DELL'ENTE AMMINISTRATIVO COMUNE** p. 191

- 1.1 La città come cellula dello stato moderno nell'ideologia di Carlo Cattaneo e nel dibattito storiografico internazionale p. 192
- 1.2 Il carattere statale pontificio nelle formazioni cittadine di periferia: luoghi di esercizio del potere e distribuzione delle competenze p. 201
- 1.3 Le "ben regolate città" quale modulo di governo rappresentativo nel pensiero di Giovanni Battista De Luca p. 204

**CAP. 2 - *COMMUNITAS, CIVES*, ACCESSO ALLE RISORSE COLLETTIVE: DIGRESSIONE SUGLI ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI/1** p. 207

- 2.1 Un problema definitorio nelle fonti: dottrina e giurisprudenza a confronto p. 208
- 2.2 L'appartenenza collettiva nel mondo moderno e gli usi civici attraverso la lente della giurisprudenza rotale: focus sulla disciplina dei frutti p. 224
- 2.3 Il ruolo delle comunità tra gestione e titolarità delle risorse collettive p. 238

**CAP. 3 - LE PROPRIETÀ COLLETTIVE NELL'IDEOLOGIA FISIOCRATICA E LA «MANCANZA DI PROPRIETÀ» NELL'IDEOLOGIA ILLUMINISTA: DIGRESSIONE SUGLI ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI/2** p. 247

- 3.1 Comunità urbane e comunità rurali all'alba della Rivoluzione industriale: una rivoluzione prima della rivoluzione? p. 248
- 3.2 Uno sguardo sull'Europa: Francia, Inghilterra, Svizzera p. 250
- 3.3 La realtà italiana p. 255
- 3.4 Le campagne dello stato pontificio sotto il pontificato di Pio VII e le riforme agrarie p. 272

**CAP. 4 - IL RICONOSCIMENTO LEGALE DEI BENI COLLETTIVI E DELLA LORO TITOLARITÀ IN CAPO ALLE COMUNITÀ DA PARTE DEL BUON GOVERNO** p. 278

- 4.1 Le riforme economiche di Pio VII e l'incameramento dei debiti delle comunità locali p. 279
- 4.2 Il *motu proprio* del 18 marzo 1801 ed i successivi interventi di risanamento economico p. 288
- 4.3 Il ruolo della Congregazione del Buon Governo: amministrazione, gestione e

competenze giudiziarie in tema di assetti fondiari collettivi	p. 291
4.4 Il riconoscimento legale dei beni collettivi in capo alle comunità: fonti d'archivio dalla Serie II del fondo Buon Governo	
p. 294	
Conclusioni	p. 322
Bibliografia	p. 330
Fonti archivistiche	p. 372



## INTRODUZIONE E METODO

Il presente lavoro si propone di indagare la costruzione dello spazio amministrativo statale in età moderna a partire dalla nascita e dallo sviluppo di una delle istituzioni più importanti e longeve dello stato pontificio, la Sacra Congregazione del Buon Governo.

Nata nel 1592 sotto l'egida della politica clementina con la bolla *Pro Commissa*, un provvedimento che al tempo suona quasi emergenziale - affinché "*siano tolti via gli abusi, cattivi, quali poco a poco con danno notabile del pubblico sono stati introdotti...*"<sup>1</sup> -, la congregazione si propone il compito precipuo di controllare le periferie del regno, e nello specifico la gestione amministrativo-economica delle finanze di queste ultime.

Essa rappresenta così la *longa manus* ed il punto di raccordo fra autorità centrale ed enti locali, in un momento che vede il governo temporale della Chiesa muovere i primi passi verso la dimensione di stato moderno.

Nel Seicento il Buon Governo vive la sua età classica, anche grazie alla successiva bolla del 4 giugno 1605, che gli conferisce "*miglior forma*"<sup>2</sup> e ne espande il raggio di azione, sommando ai poteri di natura amministrativa anche quelli giudiziari.

Il processo di istituzionalizzazione della congregazione non è di sempre lineare realizzazione, ed incontra talvolta difficoltà e rallentamenti, legati per lo più al mancato riconoscimento della sua autorità da parte di alcune comunità, fra tutte la città di Bologna, che già a meno di un mese dall'emanazione della *Pro Commissa* riesce a sottrarsi alla sua giurisdizione.

L'eterogenea e multiforme realtà dei territori pontifici, così come la partizione in comunità *mediate* ed *immediate subiectae*, fanno sì che le iniziali aspirazioni di applicazione universale si ridimensionino, cedendo il passo ad un assoggettamento decisamente più circoscritto, tuttavia percepito dalle comunità come fortemente invasivo, giacché si installa e va a toccare sfere di competenza da sempre nelle mani dei poteri locali.

La congregazione si sviluppa e trasforma al mutare dei papi che si succedono al soglio pontificio e dei personaggi in auge presso la curia romana.

---

<sup>1</sup> Così nella versione in volgare della bolla, G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici e risoluzioni e decreti concernenti l'interesse delle Comunità dello Stato Ecclesiastico, fatte volgare e raccolte da Giacomo Cohelli, orvietano, agente generale delle medesime comunità e a beneficio di esse*, Colonia, 1699, p. 30.

<sup>2</sup> Sulla bolla *Cupientes* di Paolo V, L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum*, vol. 3, pp. 155-156, ovvero nella versione in volgare G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., pp. 35-36.

Nel 1701, dopo più di un secolo di esercizio, la sua configurazione muta ulteriormente, le disposizioni volte a definire meglio competenze ed attribuzioni paiono ora cucite addosso al nuovo prefetto Imperiali, che grazie ad un solo chirografo ne assume la prefettura, la riorganizza e la prepara ad affrontare l'età matura della sua esistenza, fino alla cessazione nel 1848<sup>3</sup>.

La storia del Buon Governo è dunque la storia dei rapporti fra l'autorità centrale e le comunità locali ma è anche la storia degli uomini che la compongono: in certo senso è un organismo che pare assorbire in sé le personalità dei cardinali che al suo interno siedono, e a volte quasi plasmarsi sotto le loro mani.

Se con Clemente VIII l'obiettivo è quello di guardare alle realtà locali creando una istituzione in grado di controllarne l'amministrazione economico-fiscale e riformarne le sintomatiche ed endemiche situazioni di crisi, è grazie alla politica nepotistica ed in particolare al cardinal Pietro Aldobrandini, che il Buon Governo diventa a tutti gli effetti un centro di convergenza del potere, che man mano dalle mani del Nepote si declina sugli altri membri della congregazione.

Un processo di istituzionalizzazione forse non troppo fortemente cercato e programmato quello del Buon Governo, che grazie anche alla propria longevità ed alla rilevanza economica delle questioni trattate riesce a darsi una struttura, assumendo i connotati di un dicastero stabile e compiuto, e divenendo sede ideale per tastare gli equilibri della corte romana, nonché collocazione strategica alla quale tutte le aristocrazie locali ambiscono piazzare un proprio familiare prelado.

La congregazione nasce con il compito non meglio precisato di occuparsi del risollevarimento delle dissestate finanze locali dei territori pontifici, ma in realtà a ben vedere senza un vero e proprio indirizzo politico di lunga scadenza.

Occorrerà attendere il suo primo decennio di vita per vederne rodati i poteri amministrativi. Una volta assommata in sé anche quelli giudiziari, diventerà allora punto nevralgico ed interlocutore privilegiato delle comunità locali, che a questa si rivolgeranno per la risoluzione di ogni questione che le interessi, e relativamente alle quali essa si troverà al contempo ad esercitare come detto sia le funzioni amministrative che quelle giudiziarie.

Fra tutti, argomento nodale – e centrale nello sviluppo della presente disamina - è quello dell'amministrazione e gestione dei beni collettivi, fonte essenziale di sostentamento per le popolazioni, soprattutto nei frequenti periodi di crisi economica.

Questa trattazione si divide in due parti: la prima parte mira ad inquadrare il sistema di rapporti fra l'autorità centrale e le periferie del regno attraverso la lente della congregazione, mentre la seconda analizza la congregazione "in azione", nell'esercizio di una delle sue attività fondamentali, il controllo economico delle finanze, svolto attraverso la gestione ed amministrazione dei beni di spettanza collettiva.

---

<sup>3</sup> La congregazione cessa definitivamente la propria attività il 1 gennaio 1849, in seguito al *motu proprio* del 29 dicembre 1847, che istituisce i ministeri ed avoca le sue competenze sugli affari delle comunità al Ministero dell'Interno.

Al centro del primo capitolo la concezione dello stato pontificio quale laboratorio dello stato moderno, a partire dall'analisi del governo temporale della Chiesa nel suo sviluppo diacronico, in collegamento all'affermazione del concetto di *buon governo* a partire dalla dottrina cinquecentesca, ed al ruolo del binomio città/territorio in relazione al controllo sulle periferie del regno ed all'incontro-scontro dell'autorità sovrana con i poteri locali.

Il secondo capitolo offrirà poi una panoramica sul periodo storico e politico che vede nascere e crescere la congregazione, muovendo dall'interpretazione delle bolle istitutive di fine Cinquecento e sottolineando il processo di non sempre facile affermazione delle competenze del Buon Governo in settori primariamente in forza alle comunità locali, così come nella posizione mediana di soggetto che fa dialogare queste ultime e l'autorità centrale.

Il capitolo terzo vedrà sviluppare alcuni temi lanciati nei capitoli precedenti, quali quello dell'istituzionalizzazione del controllo economico finanziario sulle comunità, ovvero quello della non sempre facile accettazione dell'autorità del Buon Governo da parte delle realtà locali, soprattutto laddove il suo operato si sovrappone e va ad invadere quello delle comunità, ad esempio nell'esercizio del governo del territorio. Specifica attenzione sarà rivolta ad alcuni dei personaggi più importanti nella storia della congregazione, quali i citati Pietro Aldobrandini - oggetto di alcune riflessioni nel capitolo secondo -, o Giuseppe Renato Imperiali, cui verrà dedicato certo spazio del capitolo terzo.

Infine, ci si soffermerà sugli strumenti a disposizione della congregazione nel rapporto con le realtà locali, fra tutti quello della visita, fortemente implementato durante gli anni della lunga prefettura dell'Imperiali, ed al quale l'archivio della congregazione dedica un'apposita serie.

La seconda parte di questa disamina si focalizzerà invece sull'analisi del Buon Governo "in azione", e si concentrerà sulle operazioni da quest'ultima intraprese a gestione e tutela dei beni comunitativi e dei beni collettivi delle popolazioni.

Il primo capitolo di questa parte seconda cercherà di fornire al lettore brevi cenni generali sul ruolo della città nella costruzione dello stato moderno - ed in particolare dello stato pontificio -, riportando alcune posizioni dottrinali, fra tutte quella di Carlo Cattaneo, personaggio di primario rilievo ed al centro anche del successivo capitolo sugli assetti fondiari collettivi. In tal proposito, i capitoli secondo e quarto costituiranno due digressioni opportunamente dedicate all'analisi di questi ultimi, e della multiforme realtà entro cui si articola il fenomeno dell'appartenenza collettiva, nella compagine dei diritti che lo anima ed agita.

Scopo del secondo capitolo sarà allora quello di analizzare il concetto di *communitas*, ponendo a confronto il rapporto dicotomico esistente fra beni del Comune e beni della Comunità - intesa come gruppo di individui che a questa appartiene -, sotto il profilo della loro spettanza e titolarità.

Verranno percorsi vari sentieri, più o meno battuti, nel tentativo di ricostruire un quadro che sarà inevitabilmente frammentario, poichè, partendo da posizioni storiografiche consolidate, dovrà indugiare su questioni particolari testimoniate dalle fonti. Si è ritenuto infatti essenziale porre le ricostruzioni correnti al vaglio



della casistica storica, attingendo a fonti edite ed inedite provenienti dall'ampio archivio della congregazione, un tempo in Vaticano ed oggi ospitato presso l'Archivio di Stato di Roma.

Pur tenendo conto del cospicuo patrimonio di studi sul tema, si è infatti voluta sperimentare un'indagine avente un taglio diretto ad instaurare un dialogo vivo con le fonti, le uniche in grado di restituire un quadro aderente alla realtà ed all'operare concreto del fenomeno comunitario.

L'analisi che si presenta è destinata dunque a rivelare il peculiare rapporto che lega Comune e Comunità, intesa come detto quale insieme degli individui di cui si compone, sotto il profilo della spettanza e titolarità dei beni collettivi.

In questo senso si potrà agevolmente rimarcare inoltre l'importanza ed il ruolo fondamentale rivestito dai beni collettivi all'interno della società, quali beni un tempo identità ed anima stessa degli individui che ne godevano, ed oggi soltanto apparentemente relegati a fenomeno anacronistico, retaggio di un passato lontano.

Il ruolo della congregazione del Buon Governo nel riconoscimento della titolarità di questi beni in capo alla collettività sarà centrale, giacché dimostrerà spessore ed impatto della sua gestione a livello locale.

Nel secondo capitolo si delinearanno i caratteri generali di questa forma di appartenenza, muovendo dal problema definitorio nelle fonti e nella dottrina, soffermandosi sull'avvento del fenomeno comunale, che va a collocare il soggetto Comune in posizione intermedia nel rapporto fra individui e godimento collettivo delle terre e terminando con l'analisi del regime particolare dei frutti, condotto attraverso la giurisprudenza rotale sei-settecentesca raccolta dal De Vecchis.

Prima di arrivare al cuore della questione, si guarderà quindi al concreto manifestarsi del fenomeno comunitario, che si atteggia quale godimento non soltanto della *res terra*, bensì anche e soprattutto delle *utilitates*, dei frutti che essa produce, individuando, a partire proprio dalla disciplina dei frutti, una consolidata spettanza popolare dei frutti naturali, non ottenuti *cum labore*, e pertanto inattaccabili dal *dominus fundi*, che li cede agli uomini della comunità naturalmente comprimendo la propria libertà-proprietà, ancora per poco scevra da quella concezione fortemente individualistica tipica delle imminenti codificazioni ottocentesche, e dalla quale, nel guardare al fenomeno dell'appartenenza collettiva oggi, siamo forse ancora troppo pervasi. Ed ancora, verrà alla luce il rapporto che lega e tiene uniti, in un eterno incontro-scontro, *Communitas*-ente astratto ed individui che ne fan parte, e che in essa si riconoscono, nella connotazione identitaria entro cui si compone.

Nelle reciproche incursioni fra dottrina e giurisprudenza dell'epoca, si tenterà di fornire una panoramica del *mare magnum* in cui si declina il fenomeno comunitario, agitato anche da difficoltà definitorie, terminologie sfuggevoli e natura multiforme dei diritti collettivi.

Nel terzo capitolo si darà spazio alla dimensione internazionale di questo fenomeno, constatando il crescente interesse in età moderna verso la tematica dell'appartenenza comunitaria, che arriva ad accendersi nelle elaborazioni fisiocratiche ed illuministiche, che fortemente combattono e strenuamente si

oppongono a queste realtà, percepite come un freno all'economia ed al progresso economico e sociale.

Tale *excursus* sarà funzionale a collocare poi nell'ultimo capitolo la questione entro ben delimitati confini spazio-temporali, rappresentati dal territorio italiano degli stati pre-unitari - ed ovviamente dai domini pontifici - rispetto ai quali si tenterà di offrire una visione generale e d'insieme, tenendo pur sempre in considerazione che si tratta di microcosmi e realtà fra loro non sempre omogenee o sovrapponibili.

Quanto alla finestra temporale, l'attenzione verrà focalizzata in particolare sul periodo di antico regime, senza tuttavia esimersi dall'operare rimandi alle epoche precedenti.

Il campo di indagine verrà quindi ulteriormente ristretto, allorchè si approfondirà la peculiare situazione in cui versa lo stato pontificio alla fine dell'ancien régime: esso presenta in sé una grande diffusione e permanenza del fenomeno comunitario, anche a cagione della propria originale struttura e conformazione, soprattutto con riferimento a ben individuate aree territoriali, quella del Patrimonio fra tutte.

Il ruolo dell'ente Comune non può impedire, limitare o restringere le forme di godimento collettivo, giacchè la titolarità che esso rivendica e vanta sulle stesse non pare poggiare su fondamenti validi: si vedrà, attraverso l'allegazione della multiforme documentazione rinvenibile nella serie II del fondo Buon Governo presso l'Archivio di Stato in Roma, come il Comune si ponga al più quale mero rappresentante ed ente esponenziale della comunità, la quale concretamente pone la titolarità delle terre comuni direttamente in capo al gruppo di individui che ne fanno parte, e non all'ente astratto, potenzialmente idoneo al massimo a rappresentarne talvolta gli interessi, a dir il vero più sovente a frapporti i propri, che appaiono piuttosto rivolti all'obiettivo di una massimizzazione e resa monetaria sempre più crescente e disinvolta.

La rilevanza delle forme di godimento promiscuo, così presenti e largamente diffuse nelle campagne pontificie, fa sì che esse appaiano in rapporto di stretta connessione ed interdipendenza non soltanto con l'ente giuridico astratto Comune, ma anche e soprattutto con l'intera rete che sovrintende agli assetti economici e governativi dell'apparato papale, che, percepitane la crescente importanza, in termini di mantenimento degli equilibri sociali e finanziari, istituisce, in tale prospettiva, organismi *ad hoc* - fra tutti proprio la congregazione del Buon Governo - che vigilino sulle realtà rurali locali, e di riflesso, anche sul fenomeno comunitario.

Verrà posto così in evidenza non soltanto il rapporto esistente a livello locale fra ente Comune e Comunità nel godimento delle terre comuni, ma anche e soprattutto quello esistente a monte, e coinvolgente i diversi livelli di potere fra autorità centrale e periferica.

In questa rigida costruzione degli assetti e del riparto di competenze fra centro e periferia emergerà l'operare della congregazione del Buon Governo, organo intermedio che farà non soltanto da collante fra le due realtà, ma fungerà altresì da termometro della situazione, tastando, molto spesso in tempo reale - attraverso come visto l'istituto della visita, vero e proprio strumento di controllo locale, rimaneggiato per servire alle necessità dell'amministrazione temporale dello stato-,

gli equilibri in forza anche nei territori più distanti, e potenzialmente meno controllabili dal parte del governo centrale.

Organo bifronte, a metà strada fra un ministero ed un'autorità giudiziaria, il Buon Governo potrà così realizzare l'obiettivo di esercitare un controllo diffuso e penetrante fino ai più estremi confini pontifici.

**PARTE PRIMA – RAPPORTI FRA POTERI CENTRALI E  
COMUNITÀ NELLO STATO PONTIFICIO (SECC. XVI-XIX):  
NASCITA, EVOLUZIONE, ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA  
CONGREGAZIONE DEL BUON GOVERNO**

## CAPITOLO I - LO STATO PONTIFICO COME LABORATORIO DELLO STATO MODERNO

In questo capitolo introduttivo verranno illustrate vicende e specificità dello Stato della Chiesa, a partire dal momento in cui ne vengono definite le prerogative temporali. Si procederà quindi alla trattazione del concetto di *buon governo*, così come elaborato dalla dottrina precedente e coeva all'istituzione della congregazione che ne porta il nome, nel 1592. Verranno poi definiti gli ambiti entro cui i concetti di città e territorio si sviluppano e muovono nel processo di costruzione dell'apparato amministrativo pontificio, sottolineandone soggettività e conflitti. Infine, si guarderà all'esercizio del controllo centrale sul territorio extraurbano, con un *focus* sulle forze e gli equilibri dei poteri locali.

### I — BREVI CENNI SULLA STRUTTURA DEL GOVERNO TEMPORALE DELLA CHIESA

---

*«Società spirituale, la Chiesa non ha altro scopo originario e fondamentale che quello di salvare gli uomini comunicando loro la grazia. Per le sue origini, la sua natura, il suo fine, essa appartiene all'ordine soprannaturale, nel quale introduce e guida i suoi fedeli. Nello stesso tempo, essendo composta di uomini, situata nello spazio, obbligata a ricorrere ai beni terreni, essa appartiene all'ordine sociale con tutte le sue contingenze. La sua vocazione la innalza verso Dio; il suo apparato si adatta al mondo: questa duplice polarità costituisce il dramma permanente della sua vita»<sup>1</sup>.*

Quando la Chiesa si istituzionalizza e legittima l'esercizio del proprio potere temporale<sup>2</sup>? Il processo di costruzione della Chiesa come stato e governo temporale

---

<sup>1</sup> G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità medievale (1130-1378)*, edizione italiana a cura di P. CIPROTTI, L. PROSDOCIMI, A. GIACOBBI e G. PELLICCIA, in *Storia della Chiesa*, vol. XII/1, p. 297.

<sup>2</sup> Nella riflessione di Le Bras la Chiesa è, già nel cuore del Medioevo, l'istituzione per eccellenza, «la più imponente delle istituzioni, intendendo per istituzione una struttura stabile, disposta per la vita collettiva», e tale istituzione «suprema, che ha le sue leggi fondamentali, e che prospera in mezzo, anzi al di sopra delle istituzioni secolari - di cui l'Impero è la più maestosa -, dà rifugio e protezione a numerose altre istituzioni, sue contemporanee fin dall'infanzia, o create secondo la necessità dei tempi: mezzi di salvezza, come i sacramenti; funzioni permanenti, come gli uffici;

si snoda in un lungo cammino, che accompagna e scandisce la sua storia sin dall'ottavo secolo<sup>3</sup>, ma che assume rilevanza peculiare nel momento in cui l'amministrazione temporale si autodetermina ed emancipa da quella universale<sup>4</sup>.

---

*gruppi stabili, come gli ordini monastici*», G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche...*, cit., pp. 19-20.

<sup>3</sup> La produzione in materia è vastissima, su tutti si vedano L. DUSCHESNE, *Les premiers temps de l'état pontifical*, Paris, 1898, e nell'edizione italiana, ID., *I primi tempi dello Stato Pontificio*, Torino, 1967 ; T.F.X. NOBLE, *The Republic of St. Peter: the birth of the Papal State. 680-825*, Philadelphia, 1991 e nell'edizione italiana, ID., *La Repubblica di San Pietro: nascita dello Stato Pontificio. 680-825*, Genova, 1998; P. PARTNER, *The Lands of St. Peter: the Papal State in the Middle Ages and the Early Renaissance*, London, 1972. Interessanti poi le considerazioni di Leopoldo Galeotti, avvocato della piccola nobiltà toscana, che acquista una certa popolarità fra i suoi contemporanei con l'opera *Della sovranità e del governo temporale dei papi*, Losanna, 1847, in cui descrive origini e legittimazione di questo governo temporale, mettendone in evidenza anche luci ed ombre, e degenerazioni del tempo in cui scrive. Verrà definita dall'Anzillotti «...l'opera più solida della nostra letteratura politica della prima metà dell'Ottocento sulla sovranità temporale dei papi», e godrà anche dell'apprezzamento di Pio IX, salito al soglio pontificio proprio qualche mese prima; L. GALEOTTI, *Della sovranità e del governo temporale*, cit., p. 18 «...la sovranità temporale dei papi è opera lenta dei secoli, e di quelle stesse circostanze che hanno formato e diffuso il cristiano incivilimento. Invocata dai popoli, quando mancava ogni altra specie di legal protezione: consentita dai grandi, quando alla sovranità non convenivano le idee che noi siamo soliti di associarvi: cresciuta coll'incremento del potere sacerdotale: rimasta unico avanzo di quella teocratica organizzazione, che fu tentata dal clero quando volle costituirsi arbitro di ogni forza e di ogni potere, costretta poi ad associarsi al movimento repubblicano e municipale, quando esso divenne il punto verso il quale convergevano le idee e le affezioni degli Italiani, ebbe finalmente agio, mezzi ed occasioni per trarre profitto da quelle stesse condizioni che in Italia e fuori rivolsero tanti tentativi e tante speranze a beneficio esclusivo del principato....»; e ancora, sulle due proposizioni che guidano l'opera, «...prima proposizione: la civiltà italiana è in gran parte opera dei papi, che, salvando le tradizioni, hanno saputo costituirsi rappresentanti della grandezza romana, e custodi dell'antica sapienza. Seconda proposizione: se vi è in terra sovranità legittima, legittima più di ogni altra è quella dei papi, poiché essa meglio di tutte le altre si asside sul libero ossequio, sulla spontanea soggezione e sulla diuturnità del possesso...». Sulla figura di Galeotti v. la voce di Giovanni Assereto, G. ASSERETO, *Galeotti, Leopoldo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 51, Roma, 1998, pp. 431-434.

<sup>4</sup> L'esercizio di un governo prettamente temporale è stato al principio considerato quasi come residuale e atipico, un potere legittimatosi nel tempo e dalla prassi, del tutto subalterno a quello universale. La costituzione di Innocenzo III *Per venerabilem*, del maggio 1202, sembra darcene conferma, mostrando un mondo in cui è fortissima la commistione fra le due sfere, in cui «la giurisdizione temporale del papa si esercita eccezionalmente al di fuori, e non soltanto, come abitualmente, sul patrimonio della Chiesa <super quo plenum in temporalibus gerimus potestatem>...», P. PRODI, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna, 1982, p. 30, e ancora nella riflessione prodiana, p. 30, «...nell'età aurea del papato medievale il dominio temporale non soltanto non è protagonista ma è quasi completamente assente sia nelle grandi discussioni sulle fonti del diritto e del potere, sia nell'elaborazione delle grandi collezioni canonistiche, sia nella vita quotidiana delle istituzioni. Lo sguardo è sempre rivolto, dai vari punti di vista, agli orizzonti universali, ai rapporti con l'impero e con le unità statali emergenti...». Sulla *Per venerabilem*, W. MOLITOR, *Die Dekretale Per venerabilem von Innocenz 3. und ihre Stellung im offentlichen Rechte der Kirche*, Munster, 1876; G. VOLPE, *Movimenti religiosi e sette ereticali nella società medievale italiana*, Roma,

Nelle righe che precedono, Gabriel Le Bras riassume efficacemente la duplice natura<sup>5</sup>, che, soprattutto a partire dal Quattrocento, ne caratterizza l'operato. Dalla detenzione di un potere misto, di matrice spirituale, il quindicesimo secolo vede la Chiesa misurarsi con la necessità di dare veste giuridica e legittimare l'esercizio di un potere diverso, squisitamente secolare<sup>6</sup>.

Se in precedenza si era voluto ammantare di ragioni puramente religiose l'intervento in sfere di potere temporale, è a partire dal Quattrocento che tale esigenza sembra venir meno, ed è anzi interesse del pontefice scindere e sottolineare le due identità che nella sua persona convivono, quella di capo della Chiesa universale, e quella di principe della Chiesa temporale<sup>7</sup>.

---

1997, pp. 81-83. Sull'importanza della politica di Innocenzo III è interessante citare anche una lettera indirizzata al vescovo di Fermo - di qualche anno dopo - del 13 gennaio 1206, nella quale si afferma che la potestà temporale esercitata dal pontefice sul Patrimonio proviene «*ab ipso Domino*», M. MACCARONE, *Studi su Innocenzo III*, Padova, 1972, p. 13; ID., *Papato e Regno di Sicilia nel primo anno di pontificato di Innocenzo III*, in AA.VV., *Potere, società e popolo nell'età sveva (1189-1210). Atti delle quinte giornate romano-sveve, Bari-Conversano 26-28 ottobre 1981*, Bari, 1983, p. 88. Sulla figura di Innocenzo III, A. LUCHAIRE, *Innocent III. Les royautés vassales du Saint-Siège*, Paris, 1908.

<sup>5</sup> G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità medievale (1130-1378)*, edizione italiana a c. di P. CIPROTTI, L. PROSDOCIMI, A. GIACOBBI e G. PELLICCIA, in *Storia della Chiesa*, vol. XII/2, p. 430 ss., e p. 464 ss.

<sup>6</sup> Fondamentale è l'analisi di Paolo Prodi, nella premessa e nelle prime pagine dell'ormai classico volume, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna, 1982. Vale la pena riportarne un breve passaggio, p. 9, «... essenziale per comprendere questo processo sembra essere il doppio ruolo, il carattere bi-dimensionale - ad un tempo spirituale e temporale - della sovranità papale sulla Chiesa universale e sul proprio dominio, lo Stato pontificio. Che i papi della seconda metà del Quattrocento e del Cinquecento siano stati visti dagli osservatori contemporanei sotto questo duplice aspetto è cosa nota, ma ciò che rimane quasi completamente inesplorato è il significato di questa simbiosi al livello delle strutture interne, nella Curia romana e nelle province e diocesi dello Stato papale, sia sul piano religioso che su quello civile... Dalla metà del XV secolo il papato fu consapevole che la principale garanzia della sua indipendenza nel nuovo sistema europeo degli stati avrebbe potuto consistere soltanto nella formazione e gestione di un proprio Stato. A partire da questi anni il dominio temporale, trasformandosi in principato, assume una importanza mai avuta nella vita della Chiesa e di Roma, trasformata in città capitale e divenuta un magnete capace di attirare una notevole parte delle forze intellettuali ed economiche della penisola...». E ancora, sulla natura di questo potere, p. 35: «...la sovranità temporale del papa è difesa non più soltanto come secondaria e neppure come strumento per la difesa della libertà della Chiesa, ma in se stessa come esempio di un nuovo tipo di potere in cui lo Stato si occupa, partendo dal fondamento della ideologia cristiana, di tutto l'uomo, con un'ampiezza di intervento che è del tutto nuova rispetto alle tradizionali tesi teocratiche...». Cfr. anche l'introduzione alla rinnovata edizione del 2006.

<sup>7</sup> Interessanti le considerazioni in proposito di Gabriella Santoncini, che sottolinea come anche la scelta del nome 'Stato ecclesiastico' abbia connotazioni di sorta, in G. SANTONCINI, *Il Buon Governo. Organizzazione e legittimazione del rapporto fra sovrano e comunità nello Stato Pontificio. Secc. XVI-XVIII*, Milano, 2002, p. 6: «... l'attenzione dei pontefici al potere temporale nasce in questo clima e contiene due obiettivi, i quali, per una figura potestatica che ha un corpo e dispone di due anime, sono anche sinergici nel governo temporale: rafforzare le due anime, quella del sovrano e quella del pontefice. Un effetto simbolico della sintesi dei due obiettivi è la

È la situazione venutasi a creare dopo il Concilio<sup>8</sup>, che vede la Chiesa fortemente ridimensionata e limitata nelle proprie attribuzioni, a fare comprendere al papa che il dominio universale sarà cosa effimera se non suffragato e legittimato anche da quello secolare<sup>9</sup>.

Un pontefice che non potrà quindi d'ora in avanti essere considerato sovrano in assenza di un territorio da governare<sup>10</sup>. Ed un regno non potrà esser veramente tale in mancanza di un apparato politico e governativo, di strutture amministrative, di una corte di funzionari e burocrati che sovrintendano alla macchina istituzionale.

Obiettivo non è in questa sede approfondire le origini di questo complesso processo<sup>11</sup>, quanto indagarne piuttosto i termini della sua evoluzione, stabilizzazione,

---

*denominazione dello Stato. Da quelle in uso lungo tutto il Quattrocento e i primi decenni del Cinquecento per indicare i domini del pontefice, quali Stati della Chiesa, Stato della Chiesa, lentamente entrerà l'altra, Stato ecclesiastico, significativa sia della interazione dei due modi di intendere l'esercizio della sovranità da parte del pontefice, che della prevalente attenzione che ormai si prefigura nei riguardi del governo temporale, mondano e territoriale...».*

<sup>8</sup> M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in ID., *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino, 1978, p. 16 ss.

<sup>9</sup> M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V ...*, cit., p. 18 ss. È interessante notare come nella riflessione del pensiero cattolico ancora fino al Concilio di Trento il governo temporale - e quindi l'essenza stessa dello stato pontificio - venga visto come accessorio, un qualcosa di complementare ma non necessario, alla Chiesa. La critica che corre e si muove intorno al pontefice è quindi quella di dedicarsi troppo agli affari temporali, pregiudicando l'attenzione verso quelli spirituali. La ritroviamo in tutta la sua durezza nelle parole che Gasparo Contarini, ambasciatore di Venezia a Roma e poi cardinale, rivolge a papa Clemente VII in un discorso del 1529: «...Quanto poi alle cose de la chiesa, io li parlero etiam liberamente. Non pensi V. Beat., che il ben de chiesa de Christo sia questo pocho stado temporal che l'ha acquistado, immo avanti questo stado la era chiesa et optima chiesa. La chiesa è la università de tuti li christiani. Questo stado è come il stado de un Principe de Italia adiunto alla chiesa, pero V. Sant. die procurar principalmente il bene de la vera chiesa, che consiste ne la pace et tranquillità de christiani et posponer per hora il rispetto di questo stado temporal...», riportato da P. PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit., p. 47. Cfr. prec. nota 4. E ancora, nelle parole del Guicciardini, che ammonisce il papa circa le conseguenze ed i pericoli derivanti dall'esercizio del potere temporale: «...E questa circumspezione si conviene molto più a uno pontefice romano, di chi è principale la cura spirituale, né gli è data la potestà temporale se non per accessoria e sostentaculo di quella; intanto che se bene gli è concesso pigliare l'armi per difendere da' pericoli sé e l'autorità della Sedia apostolica, non so se sia sufficiente giustificazione quando lo facessi per recuperare stati temporali della Chiesa, eccetto dove non fussi lo interesse della religione o fede cristiana...» in R. PALMAROCCHI, a cura di, *F. Guicciardini, Scritti politici e ricordi*, Bari, 1933, p.199, riportato anche questo da P. PRODI, *Il sovrano pontefice*, cit., p. 49, nota 16.

<sup>10</sup> D. DE DOMENICHI, *Domenicus de' Dominici und seine Schrift <De potestate pape et termino eius>*, edition und kommentar a cura di H. SMOLINSKY, Münster, 1976. Secondo P. PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit., p. 40: «...c'è già in queste pagine un universo senza impero nel quale la sovranità del papa, quasi come un atto storico di donatio rovesciata, non solo non intacca il potere dei principi ma ne costituisce anche la giustificazione e nel quale quindi il dominio diretto e limitato che il pontefice si è riservato diventa veramente, anche dal punto di vista della legittimazione della sovranità, il prototipo del frazionamento statale moderno...».

<sup>11</sup> Cfr. precedenti note 3-4. Sulla storia dello stato della Chiesa nei secoli che qui interessano, M. CARAVALE, *Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in M. CARAVALE, A.



istituzionalizzazione<sup>12</sup>.

Se tradizionalmente il momento in cui le strutture pontificie cominciano ad acquisire maggiore complessità si colloca già a partire dal periodo avignonese<sup>13</sup>, occorre tuttavia sottolineare come ciò non significhi che esse mostrino già allora perfetta compiutezza; saranno anzi necessari quasi due secoli perché la distinzione fra l'amministrazione della Chiesa universale e l'amministrazione secolare, all'epoca

---

CARACCILO, *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino, 1978 (*Storia d'Italia*, Utet, XIV), pp. 1-371; e ancora P. PARTNER, *The Lands of St. Peter*, cit., e ID., *Lo Stato della Chiesa nel XV e XVI secolo*, in *Storia della società italiana*, VIII, *I secoli del primato italiano: il Quattrocento*, Milano, 1988, pp. 399-425; D. WALEY, *The Papal State in the Thirteenth Century*, London, 1961; ID., *Lo Stato papale dal periodo feudale a Martino V*, in *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale e centrale: Lazio, Umbria e Marche*, Lucca, Torino, 1987 (*Storia d'Italia*, Utet, VII/2), pp. 231-320; J.C. MAIRE VIGUEUR, *Comuni e signorie in Umbria, Marche e Lazio*, ivi, pp. 321-606; S. CAROCCI, *Governo papale e città nello Stato della Chiesa. Ricerche sul Quattrocento*, in *Principi e città alla fine del Medioevo, V Convegno di studi del Centro di studi sulla civiltà del tardo medioevo (San Miniato 20-23 ottobre 1994)*, a cura di S. GENSINI, Pisa 1996, pp. 151-224, e dello stesso autore, *Regimi signorili, statuti cittadini e governo papale nello Stato della Chiesa (XIV e XV secolo)*, in *Signori, regimi signorili e statuti nel tardo Medioevo (VII Convegno del Comitato italiano per gli studi e le edizioni delle fonti normative, Ferrara 5-7 ottobre 2000)*, a cura di R. DONDARINI, G. M. VARANINI, M. VENTICELLI, Bologna, 2003, pp. 245-269.

<sup>12</sup> Stefano Tabacchi sottolinea come nell'ultimo ventennio l'approccio delle ricerche sullo stato della Chiesa sia profondamente mutato. Dal dibattito storiografico avviato negli anni Cinquanta del Novecento da Jean Delumeau e poi ripreso negli anni Ottanta da Paolo Prodi - oggi a suo avviso irrimediabilmente datato - la storiografia ha optato per approcci che mirassero ad analizzare le vicende dello stato della Chiesa a partire dallo studio dei legami clientelari, e conseguentemente, dei patriziati cittadini: «...questi nuovi approcci hanno avuto il merito di incrinare la tesi di uno sviluppo unilineare dello Stato della Chiesa, evidenziando la complessità degli equilibri politici locali e restituendoci alcuni tratti della cultura politica della prima età moderna...essi, tuttavia, rischiano di consolidare un'immagine eccessivamente schematica di una realtà complessa, inseguendo l'ultima moda storiografica e trascurando principi elementari di critica delle fonti...rispetto alle direzioni che ha preso la ricerca sullo Stato della Chiesa, occorre dunque sottolineare la necessità di ricomporre tutti gli elementi di un quadro assai frammentato, anche attraverso nuovi scavi documentari...», S. TABACCHI, *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, 2007, pp. 65-67.

<sup>13</sup> D. QUAGLIONI, a cura di, *La crisi del Trecento e il papato avignonese (1274-1378)*, in *Storia della Chiesa*, vol. XI, Torino, 1994. Interessanti in proposito le notazioni di Eusebio Reali, che osserva come «...fu allora che la temporale dominazione dei Papi, assunse il carattere che la Curia Romana si è ostinata a volere anche a' giorni nostri inviolato, quello cioè d'un terreno applicato ad essa, come un patrimoniale possesso, scisso e diviso dalle circostanti provincie, retto da una politica che suppone l'elemento nazionale compresso e distrutto, come era ai tempi di Carlo V, ed amministrato esclusivamente dai chierici, quasi un beneficio ecclesiastico. La qual condizione di cose fu possibile, sino al chiudersi del secolo scorso, quando i popoli avevano perduta la coscienza di sé...». E. REALI, *Della libertà di coscienza nelle sue attinenze col potere temporale de' papi*, Torino, 1861, pp. 91-92. Sulla figura di Reali e sulle vicende della citata sua opera, da Pio IX messa all'indice poco dopo la pubblicazione e che costò al Reali l'espulsione dall'ordine religioso cui apparteneva, C. LOZZI, *La questione pontificia nella vita e nelle opere di Eusebio Reali*, Civitavecchia, 1871.

ancora molto fluide, porti ad una demarcazione nell'esercizio dell'una e dell'altra. In una lunga e composita fase di evoluzione, il quindicesimo secolo restituisce l'immagine di uno stato che non presenta ancora fattezze precise, i cui confini territoriali appaiono fragili e sfumati<sup>14</sup>, ed in cui lo stesso sovrano stenta a ripartire fra i vari organismi della curia l'esercizio dei poteri temporali<sup>15</sup>. La duplice persona del pontefice arriva a riflettersi addirittura sui luoghi e sulle sedi in cui tali poteri vengono esercitati, che si sdoppiano e vanno ad occupare nuove e strategiche zone della città di Roma<sup>16</sup>: è infatti da questo momento in avanti che i

---

<sup>14</sup> Cfr. *infra*, par. 1.3. Più in generale, vedasi P. CASTELLANO, *Lo Stato Pontificio ne' suoi rapporti geografici, storici, politici secondo le ultime divisioni amministrative, giudiziarie ed ecclesiastiche*, Roma, 1837.

<sup>15</sup> A. GARDI, *Gli "ufficiali" nello Stato pontificio del Quattrocento*, in <Annali della Scuola normale superiore di Pisa. Quaderni>, 1 (1997), pp. 225-291; S. CAROCCI, *Governo papale e città nello Stato della Chiesa*, cit.; G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 8 «...i pontefici... si trovano a operare in un ambiente molto diverso da quello rinascimentale... essi debbono difendere lo Stato, non tanto in quella che oggi definiamo integrità territoriale, espressione assolutamente inidonea a spiegare il sistema di 'coesistenza' di diversi 'stati' e corpi sottoposti all'autorità pontificia, quanto piuttosto nella sua entità ideale di sistema di domini che fanno capo al pontefice, domini che, soprattutto nelle zone di confine con gli altri Stati della penisola, corrono il rischio di subire occupazioni, invasioni o, ancor di più, possono trattare la loro sottomissione a domini altrui...». E ancora, fondamentali le considerazioni di Paolo Prodi circa *input* e penetrazione dell'istituzione papale nel processo di costruzione dello Stato ecclesiastico, in P. PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit., p. 43: «...dalla metà del Quattrocento i pontefici non diventano soltanto principi temporali, signori di uno Stato italiano che si va consolidando: questa metamorfosi non avviene senza che sia toccata anche l'istituzione papale nel suo complesso e senza che da essa siano derivate alcune conseguenze più generali sul piano dello State-building nel quadro europeo...».

<sup>16</sup> Il tema delle residenze papali è tema caro agli storici dell'arte, ma per lungo tempo non ha suscitato adeguato interesse da parte della storiografia. Trova oggi compiutezza nel bel volume di A. MENNITI IPPOLITO, *I papi al Quirinale. Il sovrano pontefice e la ricerca di una residenza*, Roma, 2004, che in un attento confronto fra l'esercizio del governo pontificio e la crescita del tessuto urbano della città di Roma, vede l'espandersi e l'evolversi delle prerogative papali, molteplici ed in grado di investire numerosi aspetti della vita del tempo, spaziando dall'affermazione del papato sulla città di Roma, alla deputazione dei nuovi e degli esistenti palazzi a sedi delle strutture amministrative del governo temporale che mano mano venivano a formarsi, all'abbandono del Laterano, fino alla scelta del Quirinale quale sede del governo politico, laica e lontana dal Vaticano. Così afferma Menniti Ippolito, *I papi al Quirinale...*, cit., pp. 10-11: «...la città s'allargava e i papi si mossero vieppiù al suo interno, anche con la loro presenza fisica e con quella della Corte, e facendo in essa avanzare gli uffici: si veda la destinazione alle attività della Cancelleria nel primo Cinquecento del Palazzo confiscato ai Riario, o la prima sede del Sant'Uffizio che fu a Santa Maria sopra Minerva. Le due sedi cittadine fino ad allora privilegiate, il Vaticano, appunto, e soprattutto il Laterano - che non ricoprì più un ruolo centrale -, pur così ricche di tradizione e di reputazione, finirono col trovarsi marginali rispetto a questa realtà...c'è dunque un motivo climatico, dietro la scelta delle residenze; ci sono poi motivi politici, preoccupazioni legate all'esigenza dei papi di collocarsi entro la città, per controllarla meglio, per rendere più funzionali le istituzioni. C'è poi nei papi irrequietezza, che tarderà a placarsi, d'affermare se stessi e la propria famiglia, di lasciare un segno sulla città e nella tradizione...Ci furono infine, per lungo tratto dell'età moderna, poche preoccupazioni d'assumere atteggiamenti, stili di vita, più confacenti a sovrani laici che a pastori della Chiesa universale... ed ecco così che la scelta di questa o quella residenza stabile, il girovagare tra più sedi, diventano anche significative sotto l'aspetto della concezione di diversi stili d'essere papa, non necessariamente in sintonia, peraltro, e spesso anzi del tutto antitetici con i diversi stili

papi, che in precedenza dimoravano in una pluralità di sedi - dentro e fuori le mura della città - e si spostavano con disinvoltura all'interno di queste, si stabilizzano, e cominciano ad attribuire ad ognuna specifiche destinazioni ed usi, tanto da arrivare - tra la fine del XVI ed il XVII secolo - ad adibire il palazzo del Quirinale a sede esclusiva del pontefice quale principe dello stato pontificio<sup>17</sup>.

Che il dibattito storiografico guardi al Quattrocento ed al Cinquecento come secoli di svolta è cosa ormai nota<sup>18</sup>. È infatti dall'analisi del processo di riforma messo in

---

*...che la Chiesa cattolica seppe attribuirsi... Il Palazzo del Quirinale, per come si sviluppò, per lo stile sostanzialmente sobrio che lo caratterizzò, all'esterno e all'interno, fin negli stessi appartamenti papali, era di fatto più aderente allo spirito della Riforma cattolica di quanto non apparisse l'imponente complesso vaticano...».*

<sup>17</sup> A. MENNITI IPPOLITO, *I papi al Quirinale...* cit., p. 211 ss.: «Tra la fine del XVI e il XVII secolo, i papi, che mai in precedenza erano stati fedeli ad una sola sede, riescono sì a stabilizzarsi, ma lo fanno in un sistema di residenze complementari. Una residenza, anzi un Palazzo Apostolico, quello di Castel Gandolfo, s'afferma come luogo di villeggiatura, ...mentre il Vaticano resta come luogo privilegiato per le funzioni del papa quale vescovo della chiesa universale e il Quirinale s'afferma come luogo delle funzioni di governo, perno del sistema politico-amministrativo fondato sulle congregazioni. Qui i papi dimorano in preferenza in pratica da subito - fine Cinquecento, inizio Seicento -, dicendo di farlo soprattutto per non provocare incomodo alla struttura sociale. Quest'ultima è assolutamente compatta nel preferire tale sede...Sul Quirinale il papa aveva risieduto da principe dello Stato Pontificio e non come pontefice. La sede papale per eccellenza era il Vaticano e quella del Laterano era invece la sede storica del vescovo di Roma: lì avevano abitato i papi quando non avevano avuto altre improprie ambizioni, e come sola alternativa i pontefici avevano avuto quella di risiedere presso altre basiliche...». In questo senso anche le più risalenti osservazioni di Achille Gennarelli, personalità poliedrica che ha in comune con il citato Leopoldo Galeotti (v. precedente nota 3) la grande speranza in una riforma da parte di Pio IX - speranza tradita -, che nel suo *La Roma degli italiani e la Roma dei cattolici osservazioni e risposta del prof. Achille Gennarelli, avvocato nella curia romana alla lettera del sig. duca di Persigny indirizzata al presidente del senato francese*, Firenze, 1865, pp. 87-88, riporta come «...la corte di Roma, la quale dai tempi di Pipino ai giorni nostri fu costantemente diretta da una sola aspirazione, quella di costituire e di allargare il suo dominio, quella di renderlo, di nominale e di astratto, reale, quella infine di sostituirsi agli imperatori Costantinopolitani, opponendo loro i diritti di Roma, e di assorbire e concentrare nel Papato questi dritti stessi, spogliandone la Città eterna, non tiene più conclave nel Vaticano, ma nel Quirinale, cioè nel luogo meno conveniente per simile solennità. L'elezione del Papa aveva luogo anticamente nelle basiliche, e quando pure dalla Chiesa si passò al Palazzo, si scelse quello che era un annesso della basilica Vaticana, del tempio dove si crede che riposino i corpi di S. Pietro e S. Paolo. Ma il Quirinale non è che un Palazzo, isolato e lontano da ogni Basilica...Tanto è vero che la Corte di Roma pensa più al temporale che allo spirituale; tanto è vero che essa cerca di cancellare tutte le traccie per le quali si riconosca e distingua il successore di S. Pietro da quello di Giulio II, il diritto di Roma da quello del suo Vescovo. Era necessario che dalla città pontificia si passasse alla città dei Romani, perché essa pure fosse considerata come pontificia; era utile che si dimenticasse perfino il nome della città Leonina, che se ne atterrassero le porte, che si dimenticasse l'antico suo ordinamento; che il Papa, almeno per una parte dell'anno, dimorasse nel Palazzo Quirinale, perché si capisse che egli doveva considerarsi come Re di Roma...». Sulla figura di Achille Gennarelli, la voce di N. DANELON VASOLI, *Gennarelli, Achille*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 53, Roma, 2000, pp. 102-106.

<sup>18</sup> M. CARVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit.; P. PRODI, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime...*, cit.

moto da Martino V<sup>19</sup> prima e da Sisto V poi<sup>20</sup>, che muta la prospettiva dei pontefici nell'esercizio dei propri poteri, trasformando dall'interno gli assetti dei territori papali.

Nel pontificato di Martino V viene così tradizionalmente identificato il momento formativo dello Stato ecclesiastico<sup>21</sup>: il papa si fa protagonista non soltanto di una politica di unificazione ed assicurazione al dominio temporale delle terre ecclesiastiche, ma anche e soprattutto dell'organizzazione di queste ultime secondo una articolazione definita, che riprende l'impianto amministrativo delineato dalle costituzioni egidiane<sup>22</sup>, e lo attualizza agli assetti nuovi dei territori sottoposti.

Nel ruolo di principe e sovrano temporale Martino V entra così in rapporto e si relaziona con le élites locali, stringe alleanze, vaglia l'entità e la rilevanza dei vari potentati ed organismi a livello periferico<sup>23</sup>, creando una rete di strutture amministrative che non si sostituisce alle istituzioni preesistenti, ma va a sovrapporsi ad esse, ad un livello ulteriore e superiore, che gradualmente arriva a coprire l'estensione intera dei domini temporali della Chiesa.

Un sistema di governo quello dello stato ecclesiastico che da alcuni studiosi è stato

---

<sup>19</sup> Sulla figura ed il pontificato di Martino V, C. BIANCA, *Martino V*, in *Enciclopedia dei papi*, II, Roma, 2000, pp. 619-634; ID., *Martino V*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, 71, Roma, 2008, pp. 277-287; P. PARTNER, *The Papal State under Martin V. The Administration and Government of the Temporal Power in the Early Fifteenth Century*, London, 1958.

<sup>20</sup> Sulla figura ed il pontificato di Sisto V, S. GIORDANO, *Sisto V*, in *Storia dei papi*, III, Roma, 2000, pp. 202-222; G. LETI, *Vita di Sisto V. Pontefice romano, scritta dal signor Geltio Rogeri all'istanza di Gregorio Leti*, Losanna, 1669; ID., *Vita di Sisto V. Pontefice romano. Nuovamente scritta da Gregorio Leti. Nella quale si contengono alcune cose in generale della Corte di Roma, e della Sede Apostolica; della nascita di Sisto, e di tutti i successi della sua vita anno per anno, sino alla sua promozione al Cardinalato. Ornata tutta l'Opera di molte figure, divisa in tre volumi*, Amsterdam, 1693. Sul ruolo di Sisto V come sovrano e pastore, I. FOSI, *Justice and its image: propaganda and judicial reality in the pontificate of Sixtus V*, in <Sixteenth century Journal>, 24, (1993), pp. 75-95.

<sup>21</sup> M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 4 ss.

<sup>22</sup> F. ERMINI, *Gli ordinamenti politici e amministrativi nelle "Constitutiones Aegidianae"*, Roma-Torino-Firenze, 1893; A. GARDI, *L'amministrazione pontificia e le province settentrionali dello Stato (XIII-XVIII secolo)*, in <Archivi per la storia>, XIII, (2000), pp. 35-65, p. 39. Le costituzioni egidiane dividevano i domini temporali ecclesiastici in sei circoscrizioni provinciali, al cui vertice veniva posto un rettore - o più avanti legato - che governava di concerto con un parlamento, che costituiva espressione dell'alto clero, della nobiltà e dei rappresentanti delle città: la Marca d'Ancona, il ducato di Spoleto, la Romandiola, il Patrimonio di S. Pietro in Tuscia, la Campagna e Marittima, Benevento; M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 29 ss. ed in particolare i richiami bibliografici a p. 30 in nota 1. P. PARTNER, *The Papal State*, cit., p. 95; F. LA MANTIA, *Storia della legislazione italiana*, I, Roma, e lo Stato romano, Roma-Torino-Firenze, 1884, p. 455. E ancora, F. SCHUPFER, *Manuale di storia del diritto italiano. 3a edizione riveduta e notevolmente ampliata*, Città di Castello, 1904, p. 375 ss.

<sup>23</sup> *Infra*, paragrafi 1.3 e 1.4. Cfr. poi P. PARTNER, *Comuni e vicariati nello Stato pontificio*, in G. CHITTOLINI, a cura di, *La crisi degli ordinamenti comunali e le origini dello stato nel Rinascimento*, Bologna, 1979, pp. 227-261. Più in generale, ID., *The Papal State under Martin V...*, cit., London, 1958.

definito diarchico<sup>24</sup>, ovvero contrattualistico<sup>25</sup>, ma che in realtà appare restio ad esser ricondotto entro rigide categorie interpretative<sup>26</sup>.

Più semplicemente, esso concreta in un costante braccio di ferro il rapporto tra autorità pontificia e poteri locali<sup>27</sup>, e ne misura la forza proprio nel campo amministrativo, soprattutto in materia fiscale<sup>28</sup>.

Con Martino V la struttura del potere temporale prende forma, divenendo salda ossatura per ciò che verrà in seguito con le stagioni riformiste di Sisto V e Clemente VIII<sup>29</sup>.

Il processo messo in moto da papa Colonna riguarda anche e soprattutto gli organi della curia romana<sup>30</sup>, che sono al centro della costituzione del 1 settembre 1418, *In apostolicae dignitatis*<sup>31</sup>, la quale si propone l'obiettivo di riorganizzare gli uffici curiali<sup>32</sup>, a partire ad esempio dal tribunale di rota, dove si impone agli uditori obbligo di prestare giuramento.

Nella gran parte dei casi si tratta di organi in cui si sente ancora forte e predominante la componente spirituale; gradualmente essi vanno negli anni laicizzandosi, anche grazie al confluire a Roma di un nuovo ceto di burocrati e

---

<sup>24</sup> Fra tutti B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate> città. Modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, Roma, 1994, p. 223. C'è chi poi, come Angela De Benedictis, ha inquadrato questi rapporti in un sistema di tipo contrattuale, facendo di Bologna l'esempio più pregnante di questa teoria. A. DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa*, Bologna, 1995; ID., *La <libertà prescritta>. Le resistenze al controllo centrale nella Bologna del Cinque-Seicento*, in L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, 1997, pp. 212-224. Sulle peculiarità della città di Roma sotto Martino V, M. CARVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 33-35. E ancora, sulla città di Roma sotto Martino V, M. CHIABÒ, a cura di, *Alle origini della nuova Roma: Martino V (1417-1431). Atti del convegno di Roma, 2-5 marzo 1992*, Roma, 1992.

<sup>25</sup> Cfr. nota precedente. Con riferimento ai rapporti fra l'autorità pontificia ed il contado di Bologna nel Settecento, sempre A. DE BENEDICTIS, *Patrizi e comunità. Il governo del contado bolognese nel Settecento*, Bologna, 1984.

<sup>26</sup> Prudente nell'interpretare queste relazioni entro rapporti puramente contrattualistici, ovvero diarchici, pare anche S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 74.

<sup>27</sup> Quali magistrature comunali e cittadine, nobiltà, alto clero, rappresentanze cittadine, comunità.

<sup>28</sup> Si pongono infatti sin da ora le basi per una unificazione che abbia anche e soprattutto natura finanziaria e tributaria, che culminerà nel 1543 con l'imposizione da parte di Paolo III del cd. sussidio triennale su tutti i territori sottoposti al dominio pontificio, ivi comprese le comunità *mediate subjectae*; M. CARVALE, *La finanza pontificia nel Cinquecento: le province del Lazio*, Napoli, 1974, p. 75 ss.; G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 96; M.C. GIANNINI, *L'oro e la tiara. La costruzione dello spazio fiscale italiano della Santa Sede (1560-1620)*, Bologna, 2003; F. PIOLA CASELLI, *Aspetti del debito pubblico nello Stato Pontificio: gli uffici vacabili*, in <Annali della facoltà di Scienze politiche dell'Università di Perugia>, (1970-1972), II, pp. 1-74.

<sup>29</sup> G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., pp. 139-172.

<sup>30</sup> Sulla curia romana, su tutti, N. DEL RE, *La Curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, Città del Vaticano, 1941, e successive edizioni del 1952, 1970, 1998.

<sup>31</sup> *Bull. Rom.*, t. 3, par. 2, p. 428.

<sup>32</sup> Quanto al funzionamento di tali uffici, cfr. le precisazioni contenute nelle due successive costituzioni *Statuimus* del 7 apr. 1421 e la *Romani pontificis* del 1424.

tecnici<sup>33</sup>, che acquista cariche di rilievo all'interno degli uffici curiali<sup>34</sup>, e si fa portavoce e garante laico dell'ascesa del potere temporale papale.

In quasi un secolo e mezzo, che vede il succedersi al soglio pontificio di ben ventidue papi, il governo temporale ecclesiastico si sviluppa ed irrobustisce, e con esso cresce di pari passo l'importanza ed il ruolo della curia romana<sup>35</sup>.

I palazzi curiali divengono così teatro di quelle relazioni fra autorità centrale e realtà periferiche improntate ed avviate già al tempo di Martino V<sup>36</sup>.

La storiografia ha dato dovuto rilievo al tema delle carriere all'interno degli uffici curiali<sup>37</sup>: esse consentono infatti di decifrare sovente dinamiche di potere e rilevanza degli interessi in gioco tra l'autorità papale e le grandi famiglie locali.

Come si vedrà, esiste un nesso molto forte tra l'andamento e la gestione di questi rapporti e gli indirizzi di politica interna adottati dai vari pontefici.

Si tratta infatti di relazioni privilegiate, *ad hoc*, del centro con le grandi città dello stato pontificio - fra tutte Bologna e Perugia, ma anche Fermo, Spoleto, Ancona - e

---

<sup>33</sup> C. WEBER, *Legati e governatori dello Stato Pontificio (1550-1809)*, Roma, 1994, p. 27: «...esisteva una specie di "borghesia", meglio detta "ceto civile", che di caso in caso, riusciva ad entrare nelle fila della burocrazia dirigente pontificia: le famiglie cioè dei "dottori", che una volta saldamente affermati negli impieghi modesti e mediocri dell'amministrazione statale, nell'arco di qualche generazione salivano ai più alti ranghi possibili...».

<sup>34</sup> Vale la pena ricordare come l'acquisto di tali cariche fosse di fatto interdetto ai più, per i costi altissimi che esso comportava, ed era accessibile dunque soltanto ai ceti più abbienti. La venalità delle cariche implicava così il perseguimento di due obiettivi: il primo, diretto, era quello di assicurare un gettito di rilievo nelle casse pontificie; il secondo, indiretto, ma di portata se si vuole ancor più rilevante, era quello di fidelizzare, stringendolo a sé, un ceto che sosteneva e favoriva la legittimazione e l'autorità del potere temporale pontificio; M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in ID., *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 41 ss. Per una panoramica in chiave prosopografica, C. WEBER, *Legati e governatori...*, cit.: Christopher Weber sottolinea l'importanza dell'apparato burocratico negli Stati del cd. *Frümodern*, allorché esso diventava «...il motore dello sviluppo, o almeno assorbiva in misura crescente la vita pubblica...e contemporaneamente, rimaneva in stretto legame colle élites tradizionali della nobiltà...», C. WEBER, *Legati e governatori...*, cit., p. 11. E ancora, sulla utilità e ruolo delle ricerche prosopografiche, p. 12 «...tutte le ricerche prosopografiche ... non sono comprensibili se non sotto questo duplice aspetto: il ruolo secolare della burocrazia moderna come acceleratore dello <sviluppo>...e la permanenza, o anche capacità di adattamento, delle vecchie strutture sociali, cioè nobiliari, in mezzo al turbine di sviluppi forzati o anche imposti dall'esterno...».

<sup>35</sup> L. VON RANKE, *The Popes of Rome: their ecclesiastical and political history during the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, 4th edition, vol. I, London, 1866, e nella recente nuova edizione italiana, Id., *Storia dei Papi*, Milano, 2013.

<sup>36</sup> A. MENNITI IPPOLITO, *I papi al Quirinale...*, cit., p. 131 ss.

<sup>37</sup> Tra gli altri M. ROSA, *La Curia romana nell'età moderna. Istituzioni, culture, carriere*, Roma, 2013; R. AGO, *Carriere e clientele nella Roma barocca*, Roma-Bari, 1990; S. TABACCHI, *Per la storia dell'amministrazione pontificia nel Seicento: organizzazione e personale della Congregazione del Buon Governo (1605-1676)*, in *Offices et papauté, 14.-17. siècle: charges, hommes, destins, sous la direction d'Armand Jamme et Olivier Poncet*, Rome, École française de Rome, 2005, pp. 613-634; ID., *L'amministrazione temporale pontificia tra servizio al papa ed interessi privati (XVI-XVII)*, in *Offices, écrit et papauté (XIIIe-XVIIe siècle), études réunies par Armand Jamme, Olivier Poncet*, Rome, École française de Rome, 2007, pp. 569-599; A. MENNITI IPPOLITO, *Mobilità o immobilità? Organici curiali a confronto (1667-1694)*, in *Offices et papauté (XIVe-XVIIe siècle)*, cit., pp. 251-263.

soprattutto con le grandi famiglie che dalle periferie dello stato inviano a Roma i propri congiunti, laici o chierici che siano<sup>38</sup>: è proprio in seno ai meccanismi della curia che esse si impongono e dettano le loro volontà<sup>39</sup>. In questo senso, nevralgiche posizioni di dialogo diretto con il papa diventano quelle di coloro che siedono ai vertici delle varie formazioni che da Sisto V in poi vanno ad irrobustire e dare un volto amministrativo alla curia romana.

Perché possa parlarsi di svolta nel processo di formazione delle strutture amministrative pontificie, occorre infatti attendere l'elezione del cardinal Felice Peretti<sup>40</sup>, nel 1585.

Sisto V si fa artefice e promotore di una poderosa politica di accentramento<sup>41</sup>, imperniata sull'istituzione delle quindici congregazioni cardinalizie<sup>42</sup>, organico

---

<sup>38</sup> B.G. ZENOBI, *Tarda feudalità e reclutamento delle "élites" nello Stato pontificio (secoli XV-XVIII)*, Urbino, 1983; C. WEBER, *Legati e governatori...*, e con riferimento all'importanza di questo gruppo intermedio che si apprestava ad acquisire sempre più potere, p. 29, «...tutta la nostra attenzione, perciò, poteva e doveva rivolgersi al gruppo intermedio, per il quale le circostanze erano così incoraggianti da promettere risultati favorevoli: il gruppo, cioè dei prelati della Curia romana che non diventavano cardinali, ma che penetravano nei ranghi elevati dell'amministrazione pontificia; futuri chierici di Camera con le loro presidenze, segretari di congregazioni, ponenti della Sacra Consulta e del Buon Governo, votanti di Segnatura, etc...».

<sup>39</sup> Cfr. *infra*, paragrafo 1.4.

<sup>40</sup> Sull'amministrazione territoriale durante il pontificato di Sisto V, in generale e più specificatamente con riguardo alla legazione di Bologna, A. GARDI, *Lo Stato in provincia. L'amministrazione della legazione di Bologna durante il regno di Sisto V (1585-1590)*, Bologna, Istituto per la Storia di Bologna, 1994 (*Studi e ricerche*, n. s., 2). Cfr. poi precedente nota 19.

<sup>41</sup> J. DELUMEAU, *Rome: le progrès de la centralisation dans l'État Pontifical au XVIIe siècle*, in <Revue historique>, 226, (1961), pp. 399-410; G. SANTONCINI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 139 ss.

<sup>42</sup> Eccole di seguito, così come definite dalla costituzione *Immensa Aeterni Dei*, del 22 gennaio 1587 (in *Bull. Rom.* tom. IV, part. IV, p. 592): *Congregatio prima pro Sancta Inquisitione*; *Congregatio secunda pro Signatura Gratiae*; *Congregatio tertia, pro erectione Ecclesiarum, et provisionibus Consistorialibus*; *Congregatio quarta, pro ubertate Annonae Status Ecclesiastici*; *Congregatio quinta, pro Sacriis Ritibus, et Coerimonibus*; *Congregatio sexta, pro Classe paranda, et servanda, ad Status Ecclesiastici defensionem*; *Congregatio septima, pro Indice librorum prohibitorum*; *Congregatio octava, pro executione, et interpretatione Concilii Tridentini*; *Congregatio nona, pro Status Ecclesiastici Gravaminibus sublevandis*; *Congregatio decima, pro Universitate Studii Romani*; *Congregatio undecima, pro Consultationibus Regularium*; *Congregatio duodecima, pro Consultationibus Episcoporum, et aliorum Praelatorum*; *Congregatio decimatertia, pro Viis, Pontibus, et Aquis curandis*; *Congregatio decimaquarta, pro Typographia Vaticana*; *Congregatio decimaquinta pro consultationibus negociorum Status Ecclesiastici*; G. MORONI, voce *Congregazioni cardinalizie*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. XVI, Venezia, 1842, pp. 133-299, ed in particolare §1. *Origine delle Congregazioni cardinalizie*, p. 139, §2 *Congregazioni cardinalizie antiche, e più rinomate ora non più esistenti*, p. 143, e *Congregazioni attuali*, p. 151. Cfr. poi P. PIANTON, voci *Congregazione*, *Congregazioni Cardinalizie*, in *Enciclopedia ecclesiastica: in cui trattasi della sacra scrittura, della dogmatica, morale, ascetismo, passioni, vizii, virtù, diritto canonico, liturgia, riti, storia ecclesiastica, missioni, concilii, eresie, scismi, biografia e bibliografia ecclesiastiche, archeologia e geografia sacre...*, compilata da una società di ecclesiastici ... e diretta dall'ill. e rev. mons. fr. Pietro dott. Pianton, vol. II, Venezia, 1855, p. 907 e pp. 908-918.

stabile entro cui ripartire ogni aspetto del governo temporale, e non<sup>43</sup>.

È infatti con le riforme sistine che la curia romana si arricchisce di nuovi uffici, i preesistenti si trasformano e perfezionano, acquisendo nuove e specifiche competenze<sup>44</sup>.

Vengono così nel giro di un quinquennio istituiti organi che godranno di grande longevità, trasformati e riorganizzati nelle proprie attribuzioni organi storici, primo fra tutti la Reverenda Camera Apostolica<sup>45</sup>, centro di tutte le operazioni finanziarie e cuore pulsante dell'economia pontificia.

A tirare le somme del processo di riforma avviato durante il pontificato sistino sarà Clemente VIII<sup>46</sup>, appena un paio di anni dopo la sua fine.

In un biennio che vede l'avvicinarsi di ben cinque papi, complice la grande crisi economica ed agricola del 1590-1592 ed il conseguente collasso di molte comunità locali a causa del forte indebitamento contratto con gli organi tributari centrali<sup>47</sup>, l'arrivo di papa Aldobrandini pone fine alla situazione in atto, rendendo in poco tempo operativo il piano approntato da Sisto V<sup>48</sup>.

L'istituzione delle quindici congregazioni non aveva infatti automaticamente dato vita ad un impianto amministrativo definito ed operante, i rapporti e le procedure all'interno delle congregazioni erano ancora molto dipendenti dallo spessore e dal potere degli individui che le componevano: sovente più forte della congregazione era il rapporto diretto e personale di alcuni suoi componenti con il pontefice a determinare l'adozione di un tal provvedimento, ovvero di una certa decisione<sup>49</sup>.

C'è chi ha letto la crisi del concistoro e l'avvento delle congregazioni nell'ottica di un «*diverso equilibrio tra le istituzioni in gioco: collegio, congregazioni, cardinal nepote*»<sup>50</sup>. In effetti, proprio in termini di spostamento di equilibrio possono essere interpretati i rapporti dei cardinali che siedono nelle varie congregazioni. Non avvertono questi ultimi l'esigenza di rafforzare la struttura della congregazione di cui fan parte o che addirittura presiedono; spesso gli interventi che attuano non sono rivolti al rafforzamento dello statuto ovvero della struttura della congregazione;

---

<sup>43</sup> A. CARACCILO, *Da Sisto V a Pio IX*, cit., p. 375 ss.; A. GARDI, *Lo Stato in provincia...*, cit., pp. 57-73; G. SANTONCINI, *Il Buon governo...*, cit., pp. 139-152.

<sup>44</sup> J. SPIZZICHINO, *Magistrature dello Stato Pontificio (476-1870)*, Lanciano, 1930.

<sup>45</sup> G. FELICI, *La Reverenda Camera Apostolica*, Città del Vaticano, 1940; F. CIABATTA, *De Reverenda Camera Apostolica*, Roma, 1869; N. DEL RE, *La Curia romana*, cit., p. 265; G. MORONI, voce *Camera Apostolica*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, vol. VII, Venezia, 1841, pp. 5-17.

<sup>46</sup> Sulla figura ed il pontificato di Clemente VIII, M.T. FATTORI, *Clemente VIII e il Sacro Collegio (1592-1605): meccanismi istituzionali ed accentramento di governo*, Stuttgart, 2004.

<sup>47</sup> P. BURKE, *Southern Italy in 1590s: hard times or crisis?*, in P. CLARK, a cura di, *The European crisis of the 1590s. Essays in comparative history*, London, 1985, pp. 177-190; J. DELUMEAU, *Vie économique et sociale de Rome dans la seconde moitié du 16. siècle*, vol. 2, Paris, 1957, pp. 553 ss., p. 614-622. S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 109 ss., cui si rimanda integralmente con riferimento alla ricca bibliografia sui singoli contesti locali colpiti dalla crisi di cui alle note 125, 126, 127, pp. 110-111.

<sup>48</sup> G. CAROCCI, *Lo Stato della Chiesa nella seconda metà del secolo XVI*, Milano, 1961.

<sup>49</sup> S. CAROCCI, *Il nepotismo nel Medioevo. Papi, cardinali e famiglie nobili*, Roma, 1999.

<sup>50</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII e il Sacro Collegio...*, cit., p. 302.



sembrano piuttosto quasi “forzarne” la configurazione, a seconda dell’entità dell’autonomia/dipendenza che hanno rispetto ai poteri più forti.

Una costellazione di congregazioni temporanee e di congregazioni stabili si affaccia così nel pontificato di Clemente VIII<sup>51</sup>.

Tra le grandi novità in tema di amministrazione e gestione delle finanze locali l’avvento della Congregazione del Buon Governo<sup>52</sup>, istituita il 15 agosto 1592 con la bolla *Pro Commissa Nobis a Domino*<sup>53</sup>.

Essa rappresenta senza dubbio il più interessante punto di osservazione per analizzare il fenomeno dell’accentramento amministrativo clementino e guardare ai rapporti fra centro e periferia<sup>54</sup>.

Tracciate sommariamente le linee evolutive di questo processo di sviluppo delle

---

<sup>51</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII e il Sacro Collegio...*, cit., pp. 325-326.

<sup>52</sup> N. DEL RE, *Congregazione del Buon Governo*, in *La Curia romana...*, cit.; E. LODOLINI, a cura di, *L’archivio della S. Congregazione del Buon Governo (1592-1847), Inventario*, Roma, 1956; G. CURIS, *Buon Governo, Congregazione del*, in *Enciclopedia italiana*, 1930; G. MORONI, voce *Congregazione del Buon Governo, Congregazioni Cardinalizie*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai nostri giorni*, Venezia, 1842, vol. XVI, pp. 158-161; G. SANTONCINI, *Il Buon governo...*, cit.; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit. Riassume efficacemente origini e natura del Buon Governo anche il sempre prezioso G.B. DE LUCA, *Il Cardinale della S.R. Chiesa pratico. Con alcuni squarci della relazione della Corte circa le Congregazioni e le Cariche Cardinalizie*, Roma, 1680, *Capitolo XXXVIII. Della Congregazione del Buon Governo*, p. 378 ss. «*Il governo economico delle Città, Terre e Castelli dello Stato Ecclesiastico, anticamente era appoggiato al Tribunale della Camera, non esclusa però la podestà della Congregazione della Consulta...ma perché il trattare gl’interessi delle Comunità nel sudetto Tribunale della Camera nella forma giudiziaria ritardava quelle pronte e celeri provisioni, che in questo governo si stimano opportune, e alle volte necessarie; però Clemente Ottavo eresse questa Congregazione, alla quale aggiunse alcune facoltà, ovvero diede miglior forma Paolo Quinto...*». In questo stralcio il De Luca fa indirettamente riferimento ai due documenti istitutivi delle competenze del Buon Governo, la bolla *Pro Commissa*, e la bolla *Cupientes*, emessa da Paolo V il 4 giugno 1605, di fondamentale importanza (lo stesso De Luca sottolinea come con l’intervento di Paolo V si diede ‘miglior forma’ alla composizione del Buon Governo) in quanto attributiva di funzioni e competenze specificamente giudiziarie in capo alla congregazione. La bolla *Cupientes* amplia, e di molto, le attribuzioni della *Pro Commissa*, la quale si limitava a parlare in tal proposito di competenze con riferimento ai soli procedimenti aventi natura extragiudiziale. Essa conferisce ai cardinali del Buon governo ampi ed indefiniti poteri di natura giudiziaria, riconoscendo «*...omnes, et quascumque causas, tam civiles quam criminales et mixtas ad Communitates et Universitates quascumque Status nostri Ecclesiastici nobis mediate et immediate subiectas, tam active, quam passive pertinentes, per se vel alios ab eis subdelegandos, audiendi, discutiendi, examinandi, expediendi, et terminandi, ac omnia alia et singula in eadem constitutione contenta executioni demandanda*».

<sup>53</sup> Alcuni autori sottolineano l’importanza della *Pro Commissa*, attribuendole rilievo costituzionale. Cfr. in questo senso, B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate> città...*, cit., pp. 233-234, e S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 115. Per una analisi dettagliata sul contenuto della *Pro Commissa*, S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 116-122. Tabacchi la definisce come «*...l’atto normativo meglio congegnato che sia stato prodotto nell’Italia cinquecentesca per regolamentare l’amministrazione delle finanze comunitative e un testo di importanza capitale per la storia dello Stato della Chiesa...*», S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit. p. 115; G. SANTONCINI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 179 ss.

<sup>54</sup> A. LODOLINI, *L’amministrazione pontifica del “Buon Governo”*, in <Gli archivi italiani>, VI (1919), pp. 181-236 e VII (1920), pp. 3-19.

strutture amministrative pontificie, occorre dare ora uno sguardo d'insieme ai domini pontifici nel XVII secolo, così da comprendere appieno rilevanza ed impatto a livello locale del mutato assetto statale.

Poste le basi di questo ordinamento - che mira a rafforzare dall'interno i territori ecclesiastici - nel Seicento lo stato della Chiesa acquisisce una posizione centrale nello spazio politico italiano, proponendosi agli occhi delle altre potenze italiane ed europee quale vero e proprio paradigma dello stato moderno. Che per ciò stesso esso non possa erigersi a modello assoluto, è fatto indubbio.

La presenza di un sovrano i cui poteri hanno, come visto, duplice natura<sup>55</sup>, ne fa un caso peculiare, ed unico.

È proprio nelle parole di uno dei maggiori giuristi del Seicento, Giovanni Battista De Luca<sup>56</sup>, che si dà forma ad una realtà che vede nel pontefice convivere addirittura

---

<sup>55</sup> La duplice natura del pontefice emerge in tutta la sua evidenza dalle citate raccolte di relazioni degli ambasciatori veneti a Roma, spesso evocate nella riflessione prodiana, che ne fa punto privilegiato di osservazione della realtà politica. Molte di queste relazioni si aprono con un prologo, quasi una versione standard adottata dai più, in cui si ricordano ed enumerano le due anime del pontefice. Ecco quello alla relazione di Alvise Mocenigo del 1560, richiamato da P. PRODI, *Il sovrano pontefice*, cit., p. 51, nota 20: «*Serenissimo Principe, io ritorno da una Corte, dove regna sempre un principe, che unico al mondo ha due sorta di dominio; l'una colla quale è maggiore e superiore a tutti i principi della Cristianità, e l'altra, nella quale è minore assai di molti altri. Queste formano il dominio temporale e spirituale del Papa; sopra le quali dovendo io parlare, darò principio, come è conveniente, da quella che appartiene allo spirituale, siccome parte più nobile, quanto è più nobile lo spirito del corpo; e poi parlerò dell'altra. Il Pontefice nello spirituale è un principe sopra i principi; viene adorato come Vicario di Gesù Cristo, comanda a tutta la Cristianità, e per questo capo usa armi che tagliano gagliardamente, come sono sentenze di privazione di stati, maledizioni, scomuniche, e finalmente sciogliere e legar l'anime; che è la maggiore potenza che Dio abbia mai in alcun tempo data agli uomini in questo mondo. Solevano i pontefici con questo dominio avere nei tempi passati assai maggiore autorità...*». Interessante inoltre la presenza, nella relazione di Giovanni Correr del 1581 di una terza figura del pontefice, che lo immagina rivestire il ruolo di "mediatore": «*...Il pontefice, a mio giudizio, può essere considerato in tre modi: primo per capo della Chiesa e padrone nelle cose spirituali; poi come principe padrone dello Stato suo proprio; e in ultimo come principe che in questo governo politico comune a tutti può in diverse cose ingerirsi come mediatore fra gli altri. Come capo della Chiesa può fare del bene assai per via di decime, di alienazioni di beni ecclesiastici, e con altre concessioni spirituali, delle quali se ne cava molta utilità. Come principe particolare può fare quello che fanno gli altri, aiutando di danari, di gente e d'altro quello che volesse. Come mediatore poi, avendo esso egualmente relazione verso ognuno, e non essendo di ragione l'autorità sua sospetta ad alcuno, può liberamente intramettersi tra' principi per riconciliarli insieme...*». La panoramica completa in E. ALBERI, *Relazioni degli ambasciatori veneti al Senato; raccolte, annotate ed edite da Eugenio Alberi*, Serie II, voll. I-V, Firenze, 1839. Questa figura del mediatore si svilupperà più avanti nella diplomazia pontificia e testimonierà nel Settecento una Chiesa costretta a ridurre praticamente al minimo le proprie prerogative temporali, in un «*...cammino obbligato dalla neutralità all'impotenza...*», P. PRODI, *Il sovrano pontefice*, cit., pp. 341-342.

<sup>56</sup> Sulla figura del cardinal De Luca, I. BIROCCHI, E. FABBRICATORE, *De Luca, Giovanni Battista*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, pp. 685-689; A. LAURO, *Il cardinale Giovan Battista De Luca. Diritto e riforme nello Stato della Chiesa (1676-1683)*, Napoli, 1991. Agostino Lauro sottolinea e mette in luce i meriti dell'operato di De Luca al fianco del pontefice, analizzando la documentazione dell'epoca e confutando le posizioni di chi vedeva in lui «*...la falsa identità di*

*ministro temerario e consigliere equivoco di un sovrano illuminato...». Lauro analizza il personaggio del cardinal De Luca proprio a partire dai biografati dell'epoca, correggendone aneddoti, date, ricostruendo i fatti a partire dalla documentazione ufficiale, che mostra un uomo fortemente rinnovatore, dentro i meccanismi di amministrazione dello Stato pontificio - che conosce profondamente - una documentazione che «...comprova come in quell'arco di tempo non vi fu iniziativa pubblica riguardante l'amministrazione della giustizia e cioè gli atti di governo nello Stato della Chiesa, che non scaturisce da una sua proposta, da una sua indicazione, da un suo suggerimento, in armonia con un chiaro e coerente programma di politica istituzionale...», p. XXIII, introduzione. Cfr. ID., *Il riformismo del cardinale G.B. De Luca venosino*, in *Società e religione in Basilicata (Atti del Convegno)*, Roma, 1977, pp. 483-533; e ancora, A. MAZZACANE, *De Luca, Giovanni Battista*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 38, Roma, 1990, pp. 340-347; ID., *Giambattista De Luca avvocato e curiale*, in G.B. DE LUCA, *Lo stile legale*, Bologna, 2010, pp. 19-41; A. DANI, *Giovanni Battista De Luca divulgatore del diritto. Una vicenda di impegno civile nella Roma barocca*, Roma, 2012; ID., *Giovanni Battista De Luca*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti. Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, direttori scientifici P. CAPPELLINI, P. COSTA, M. FIORAVANTI, B. SORDI, Roma, 2012, pp. 177-180. Informazioni biografiche sul De Luca si traggono poi dalle biografie tradizionali, anche se da più studiosi ritenute ormai superate: D. RAPOLLA, *Del cardinale Giovanni Battista de Luca giureconsulto venosino. Del suo tempo e della sua patria. Monografia storica*, Portici, 1899; A. TOMATI, *Discorso sopra la vita dell'Em.mo Sigr. Cardinal De Luca con alcune riflessioni non inutili al curiale: descritta da Gio. Antonio Tomati*, in ASV, fondo Bolognetti, vol. 287; A. ZANNONI MESSINA, *Il cardinale Giovanni Battista de Luca*, in «*Monitor Ecclesiasticus*», serie XIII, 103 (1978), pp. 56-77; A. ZANOTTI, *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, Milano, 1983; R. GRATTA, *Giovanni Battista De Luca e gli statuti di Piombino*, Napoli, 1985. Da ultimo, la scarna voce di G. MORONI, voce *De Luca, Giambattista*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. XIX, Venezia, 1843, p. 220.*

<sup>57</sup> G.B. DE LUCA, *Relazione della romana curia forense*, in *Dottor Volgare*, libro XV, parte III, Roma, 1675, p. 22 ss. Oltre a questo celebre passo, cfr. ID., *Il Cardinale della S.R. Chiesa pratico. Con alcuni squarci della relazione della Corte circa le Congregazioni e le Cariche Cardinalizie*, Roma, 1680, *Capitolo XXIV. In quali lettere ò facoltà convenga che il Cardinale sia più versato, e in qual modo si debba regolare per ottenere tal perizia, quando per altro non l'abbia. Con la quale occasione si menzionano alcuni Cardinali illustri per la letteratura.*, p. 276 ss.: in questo passo De Luca rileva come nella persona del pontefice coesistano 3 persone, 3 nature, 3 specie di governo differenti: voluto o casuale che sia, l'ordine espositivo seguito dal De Luca definisce il Papa in primis come Principe secolare «...posciache per la molteplicità delle diverse nature, e qualità di questo doppio Principato, e rispettivamente Vescovato, tutte quelle parti, ovvero notizie, le quali rispettivamente disgiunte si sono di sopra considerate, con singolare esempio si richiedono unite assieme; per la ragione che, tralasciando la persona di Patriarca d'Occidente, come quasi non mai praticata, tre diverse persone, ovvero tre diverse specie di governo nel Papa si considerano. Una di Principe secolare: l'altra di Vescovo particolare della città di Roma, e suo distretto: e la terza di Papa, Vicario di Cristo, Capo, e Vescovo della Chiesa universale. Per la prima persona, ovvero per la prima specie del Principato, e del governo temporale si richiede tutta quella perizia, la quale si è detta esser necessaria ne' Principati sovrani, e grandi à forma di regno, con qualche moderazione circa l'arte della guerra, per trattarsi di un Principato ecclesiastico, e pacifico, nel quale non sono quelle gelosie, che negli altri principati di conquista si scorgono de' popoli sudditi e de' Principi nemici, ovvero emoli. Tuttavia per quel che le istorie insegnano, anche alle volte bisogna saper maneggiare l'arme, e far bene la guerra. Per la seconda specie si ricerca parimente tutta quella perizia, la quale si è detta esser necessaria ne' Consiglieri, e Ministri di un

Sulla scorta della letteratura cinquecentesca e delle opere di autori come Ottaviano Vestri Barbiani<sup>58</sup>, Giovanni Botero<sup>59</sup>, Francesco Sansovino<sup>60</sup>, Girolamo Lunadoro<sup>61</sup>, è il cardinal De Luca ad individuare e descrivere sapientemente caratteri e struttura di questo dominio particolare<sup>62</sup>.

Nella celeberrima *Relazione della Curia Romana forense*<sup>63</sup>, l'autore descrive le quattro figure del sovrano pontefice, ciascuna a capo di un separato ordinamento.

Alla fine del XVII secolo dunque il pontefice è ancora, ad un tempo: capo della Chiesa e vicario di Cristo nel mondo; patriarca della Chiesa d'Occidente; vescovo della città di Roma; principe temporale dello Stato ecclesiastico, in Italia, in Avignone e nel contado venaisino<sup>64</sup>.

Un dominio quest'ultimo che deriva i propri poteri dallo spirituale e li legittima nel temporale, ed il cui esercizio diviene centrale nella politica europea.

La città di Roma appare così ad un tempo centro politico, religioso, culturale, punto

---

*Vescovo per lo governo spirituale, e Vescovale di una gran Diocesi, qual è, almeno secondo l'uso dell'Italia, la Città di Roma col suo distretto...Et oltre queste perizie, vi è necessaria la maggiore per la terza specie del Pontificato; per lo quale bisogna dire, che senza esempio nel mondo vi è necessaria una perizia universale di tutte le facultà, e lettere, niuna eccettuandone; et anche di una somma prudenza, e di una gran pratica delle cose del mondo così cattolico, come anche eretico, scismatico et infedele...».*

<sup>58</sup> O. VESTRI BARBIANI, *In Romanae Aulae actionem, et iudiciorum mores introductio*, Romae, 1547.

<sup>59</sup> G. BOTERO, *Discorso intorno allo Stato della Chiesa, preso dalla parte dell'ufficio del Card. che non è stampato*, in *Relatione della Republica Venetiana, di Giovanni Botero Benese, al Serenissimo Principe, et all'Illustrissimo et Eccellentissimo Senato di Venetia. Con un Discorso intorno allo Stato della Chiesa*, Venetiis, 1605.

<sup>60</sup> F. SANSOVINO, *Del Governo et Amministrazione della corte romana*, in *Del Governo et Amministrazione di diversi Regni et Republiche, così antiche come moderne*, vol. XII, Venetiis, 1578.

<sup>61</sup> G. LUNADORO (o G. LETI), *Relazione della corte di Roma e de' riti, che si osservano in essa, suoi officij, dignità e magistrati. Del cav. Girolamo Lunadoro*, Roma, 1635; Cfr. poi anche l'edizione del 1774 di F.A. ZACCARIA, *G. Lunadoro, Lo stato presente o sia la relazione della corte di Roma, già pubblicata dal cav. Lunadoro. Ora ritoccata, accresciuta, ed illustrata da Francescantonio Zaccaria*, Roma, 1774.

<sup>62</sup> E ancora, la duplice natura dei poteri papali si legge chiaramente anche nelle parole di Giacomo Cohellio, che precisa come «...Papa potest considerari dupliciter, uno modo quatenus est Summus Christi Vicarius in spiritualibus, et habet summam iurisdictionem spiritualem a Christo immediate datam, et receptam, quae habitu, et causaliter extenditur etiam ad temporalia; altero modo, quatenus est Rex, et Monarcha, habens actu iurisdictionem laicam, sive temporalem supremam Urbis, et certae partis Orbis...; et quod Papa possit appellari Rex, pluribus probat...», G. COHELLIO, *De Bono Regimine rerum ad universitates spectantium, in bullam x Clementis papae VIII commentaria, a Jacobo Cohellio, ... lucubrata... et eruditione repleta Caroli Cartharii ...*, Romae, 1656, p. 6.

<sup>63</sup> G.B. DE LUCA, *Relazione della Corte Romana, e suoi tribunali; E della loro pratica nelle materie giudiziali e forensi*, in *Dottor Volgare*, libro XV, cit.

<sup>64</sup> G.B. DE LUCA, *Relazione della romana curia forense...*, cit., parte III, Roma, 1675, p. 22 ss. Cfr. G. BRUNELLI, *Le istituzioni temporali dello Stato della Chiesa. Dispense didattiche per il corso di istituzioni politiche*, Roma, 2008, pp. 10-11.

di incontro del mondo intellettuale italiano, ed europeo.

Roma si fa centro dell'Europa, si fa centro del mondo<sup>65</sup>. L'età moderna rappresenta dunque la cornice entro la quale lo stato pontificio diviene lo scenario ideale in cui si sviluppa lo stato moderno.

La nascita di nuovi apparati amministrativi, la stabilizzazione e la riorganizzazione di quelli preesistenti, la necessità di formare un ceto di tecnici che garantisca il buon andamento delle congregazioni da questi presiedute, la centralità di Roma nella politica dell'Europa del tempo; tutti questi elementi concorrono quali condizioni favorevoli perché possa parlarsi di stato pontificio come vero e proprio laboratorio dello stato moderno.

Paolo Prodi, il primo a raccogliere queste intuizioni e a teorizzare appunto nello stato ecclesiastico il prototipo dello stato moderno<sup>66</sup> - dando vita ad un filone dottrinale ancora molto vivace - è stato anche il primo a sottolinearne peculiarità e dissonanze rispetto agli altri stati ancora in embrione<sup>67</sup>.

La caratteristica più importante, su cui si è maggiormente soffermato nel suo ormai classico volume del 1982<sup>68</sup>, sta proprio in questa duplice natura che caratterizza il soggetto a capo di questo stato.

Duplice natura di poteri che spiega appieno i propri effetti già a partire dal Quattrocento. Un vero e proprio momento di svolta può essere identificato, come visto, nel pontificato di Martino V.

È infatti da questo momento che il pontefice si trova necessitato a dar concreta

---

<sup>65</sup> L. HALPHEN, *Études sur l'administration de Rome au Moyen Age*, Paris, 1907; R. PECCHIAI, *Roma nel '500*, Bologna, 1948; M. PETROCCHI, *Roma nel Seicento*, Bologna, 1970.

<sup>66</sup> P. PRODI, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna, 1982., pp. 15-16: «... che il papato medievale abbia aperto il cammino verso il moderno concetto ed anche il moderno esercizio della sovranità, verso la concentrazione del potere e l'organizzazione burocratica, in sintesi abbia aperto la strada allo Stato moderno è affermazione divenuta quasi luogo comune...basti ricordare la splendida elaborazione del Kantorowicz: <Under the pontificalis maiestas of the pope, who was styled also 'Prince' and 'true emperor' the hierarchical apparatus of the Roman Church tended to become the perfect prototype of an absolute and rational monarchy on a mystical basis, while at the same time the State showed increasingly a tendency to become a quasi-Church or a mystical corporation on a rational basis...>»; A. CARACCILO, *Sovrano pontefice e sovrani assoluti*, in <Quaderni storici>, 52, (1983), pp. 279-286.

<sup>67</sup> P. PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit., p. 24: «...è a questo livello che ritengo utile porre il problema non della monarchia pontificia in modo generale ed indistinto come prototipo dello Stato assoluto moderno, ma del principato pontificio come prototipo in cui si affermano alcune tendenze nella gestione del potere in dialettica a volte anticipatrice con gli Stati in formazione da una parte e con la persistente vocazione primaziale del papato, anche dopo la crisi dell'universalismo dall'altra. Non si tratta, occorre sottolinearlo per evitare di creare equivoci, di presentare lo Stato pontificio come un modello nel processo di gestazione dello Stato moderno, cosa che sarebbe forse paradossale, ma di cogliere in esso alcuni elementi che sono stati sperimentati come in un prototipo che poi è stato superato, per le contraddizioni interne tra il vecchio e il nuovo, da altre realtà più adeguate e omogenee ai nuovi rapporti di potere e di consenso...».

<sup>68</sup> P. PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit., p. 347 ss., anche nella successiva edizione del 2006.

forma e rivendicare l'autorità del proprio potere temporale sui territori sottoposti<sup>69</sup>. Come ci riesce? Dando il via alla costituzione di una rete di rapporti con le forze ed i poteri locali, che si sviluppa entro una logica di relazioni personali e particolari tra potere centrale e realtà locali.

Sarà poi con i pontificati di Sisto V e Clemente VIII che si procederà alla istituzione ed al riordinamento di congregazioni aventi al principio natura e poteri misti, in grado di sovrintendere alle questioni più disparate, da quelle aventi carattere puramente spirituale, fino e soprattutto alle istanze più marcatamente temporali.

Tra queste, come anticipato, la congregazione del Buon Governo, che diviene e rappresenta il paradigma, forse il punto più alto di questo fenomeno. È al suo interno, come in altri organi istituzionali, che si mostra inoltre anche la testimonianza dell'erosione lenta e continua del governo spirituale in favore della supremazia del temporale, come pure del decadimento dei costumi della curia romana<sup>70</sup>.

Ed in questo senso è necessario tornare ancora alla riflessione prodiana che, nella descrizione dello scenario entro cui muove i primi passi lo stato ecclesiastico, sceglie di aprire le prime pagine del *Sovrano pontefice* con un celebre passo del Guicciardini, che val la pena qui di seguito riportare per sua potenza e forza visiva.

Così Francesco Guicciardini, nella sua *Storia d'Italia* fotografa lo stato della Chiesa all'emergere degli altri stati europei:

«...con questi fondamenti e con questi mezzi esaltati alla potenza terrena, deposta a poco a poco la memoria della salute dell'anime e de' precetti divini, e voltati tutti i pensieri loro alla grandezza mondana, né usando più l'autorità spirituale se non per instrumento e ministero della temporale, cominciarono a parere più tosto principi secolari che pontefici. Cominciarono a essere le cure e i negozi loro non più la santità della vita, non più l'augumento della religione, non più il zelo e la carità verso il prossimo, ma eserciti, ma guerre contro a' cristiani, trattando co' pensieri e con le mano sanguinose i sacrifici, ma accumulazione di tesoro, nuove leggi nuove arti nuove insidie per raccorre da ogni parte danari; usare a questo fine senza rispetto l'arme spirituali, vendere a questo fine senza vergogna le cose sacre e le profane...»<sup>71</sup>.

È una Chiesa che si fa stato, e deve farsi tale, nell'Europa dell'epoca.

---

<sup>69</sup> Su come apparivano le terre dello Stato della Chiesa nel Quattrocento e sulla politica di Martino V, M. CARAVALE, *Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in M. CARAVALE, A. CARACCILOLO, *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, cit., p. 4 ss.; P. PARTNER, *The Lands of St. Peter...*, cit.

<sup>70</sup> Non è un caso che sia allora proprio il cardinal De Luca a riportare come il Cardinal Nepote, allora ai vertici della Sacra Congregazione del Buon Governo, sia dal popolo chiamato con l'appellativo di *Cardinal Padrone*, G.B. DE LUCA, *Il Cardinale pratico...*, cit., *Capitolo XXXIX. Di alcune Congregazioni e rispettivamente Tribunali, ne' quali intervengono Cardinali, uno, ò più*, p. 383, «...e da ciò segue, che si dice per antonomasia il Cardinal Nipote, e per un'uso corrotto del parlare del volgo ignorante si dice il Cardinal Padrone, come un primo, e un più confidente ministro del Papa, con una certa superiorità, ovvero soprintendenza sopra tutti gli altri ufficiali, e ministri...».

<sup>71</sup> F. GUICCIARDINI, *Storia d'Italia*, a cura di C. PANIGADA, I, libro IV, c. 12, p. 380, Bari, 1929, richiamato da P. PRODI, *Il sovrano pontefice.*, cit., p. 19.

É una Chiesa che conosce già molto bene le proprie istanze temporali, e sembra quasi sacrificare e strumentalizzare quelle spirituali in favore dell'elaborazione di una struttura che la renda principato, dominio secolare, stato. Come gli altri, e al di sopra degli altri.

## II — IL CONCETTO DI BUON GOVERNO NELLA DOTTRINA

---

Alla base delle prerogative temporali dello stato pontificio - come di tutti gli altri nascenti stati italiani ed europei - stava la garanzia della pace e della tranquillità dei sudditi. Per poterla realizzare, era indispensabile che tutte le azioni politiche intraprese fossero votate e mirassero al cd. «buon governo» dello stato.

Il concetto di buon governo che si impone e circola negli anni di affermazione dello stato ecclesiastico ha in realtà radici millenarie, che risalgono a Platone ed Aristotele<sup>72</sup>, ed è un tema centrale nella storia del pensiero filosofico e politico occidentale<sup>73</sup>.

L'ideologia del buon governo investe tutte le tematiche del sapere, dall'arte, alla filosofia, alla teologia, all'economia<sup>74</sup>.

La stessa teoria del buon governo, allorché ancorata alla definizione di bene comune e declinata in termini economico-politici, sembra godere tutt'oggi di un certo successo<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Su tutti, le recentissime considerazioni di G. CAMBIANO, in *Come una nave in tempesta. Il governo della città in Platone e Aristotele*, Roma-Bari, 2016.

<sup>73</sup> N. BOBBIO, *Il Buongoverno*, in *Atti della Accademia Nazionale dei Lincei*, Roma, 1983; ID., *Governo degli uomini o governo delle leggi?* in ID., *Il futuro della democrazia*, Torino 1991; ID., *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, 1996; ID., *Governo misto*, in *Dizionario di politica*, Torino, 2004; L. EINAUDI, *Il buon governo. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. ROSSI, Bari, 1954; ID., *Lezioni di politica sociale*, Torino, 1949; C. DONOLO, *Il sogno del buongoverno. Apologia del regime democratico*, Milano 2002; M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica*, Milano, 2005; A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La dottrina dello Stato. Elementi di analisi e di interpretazione*, Torino, 1967; E. ROSSI, *Il malgoverno*, Bari, 1954; F. SABETTI, *The Search for Good Government. Understanding the Paradox of the Italian Democracy*, Montreal, 2000; D. TARANTO, *Buon governo*, in *Enciclopedia del pensiero politico*, Roma-Bari, 2000; P. SILVESTRI, *Buon governo*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, vol. I., Soveria Mannelli, 2011, pp. 152-162; ID. *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del buon governo*, Soveria Mannelli, 2008; P. SILVESTRI, P. HERITIER, a cura di, *Good government, governance, human complexity. Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies*, Firenze, 2012.

<sup>74</sup> A titolo meramente esemplificativo, ed assolutamente non esaustivo, G. PAVANELLO, a cura di, *Il Buono e il Cattivo Governo. Rappresentazioni nelle Arti dal Medioevo al Novecento*, Venezia, 2004; P. BOUCHERON, *Le bon Gouvernement. Peinture et politique à Sienne*, in <Annales. Histoire, sciences sociales>, 60 (2005), pp. 1137-1201; M. CARLOTTI, *Il bene di tutti: gli affreschi del buon governo di Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Pubblico di Siena*, Firenze, 2010; M. VIROLI, *Dalla politica alla ragion di Stato. La scienza di governo tra XIII e XVII secolo*, Roma, 1994; E. BINET, *Idea del buon governo*, Venetia, 1664; T. BESLEY, *Principal Agent? The Political Economy of Good Government*, Oxford, 2006.

<sup>75</sup> L. EINAUDI, *Il buon governo*, cit.; F. FORTE, *Luigi Einaudi: il mercato e il buon governo*, Torino, 1982; A. HAMLIM, P. PETTIT, *The Good Polity. Normative analysis of the State*, Oxford, 1989; W.

Un'idea talmente popolare e dilatata da apparire talvolta sfuggevole, scivolosa<sup>76</sup>. È nell'Italia del XIV secolo che essa mostra il suo apice, quando viene per la prima volta rappresentata visivamente<sup>77</sup>. Molti autori citano non a caso l'*Allegoria del Buono e del Cattivo Governo e loro Effetti in Città e Campagna*<sup>78</sup>, ciclo di affreschi di Ambrogio Lorenzetti<sup>79</sup>, realizzato fra il 1338 ed il 1339 per la sala del Consiglio dei Nove del Palazzo pubblico di Siena<sup>80</sup>, dove, in buono stato di conservazione, ancor oggi si può ammirare. L'affresco ha una forza comunicativa non comune, tale da riuscire ad evocare, ancor più della trattatistica coeva, gli elementi fondanti del buon governo: il primato del bene comune sul bene dei singoli, l'affinità fra bene comune e virtù cardinali<sup>81</sup>, il

---

LIPPMANN, *The good society*, London, 1938; G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, in *Scritti politici*, a cura di G. SOLA, Torino, 1982.

<sup>76</sup> Cfr. *infra* nota 82 e testo.

<sup>77</sup> Cfr. nota seguente.

<sup>78</sup> Ampio il dibattito circa le possibili interpretazioni e la simbologia del ciclo di affreschi senese. Negli ultimi anni Quentin Skinner ha ribaltato la classica interpretazione di Rubinstein sull'ispirazione aristotelica dell'affresco; Q. SKINNER, *Ambrogio Lorenzetti: the artist as political philosopher*, in <*Proceedings of the British Academy*>, 72, 1986, pp. 1-56, e nella edizione italiana, ID., *Ambrogio Lorenzetti: l'artista come filosofo della politica*, in <*Intersezioni*>, 7 (1987), pp. 439-482; ID., *Ambrogio Lorenzetti e la raffigurazione del governo virtuoso*, e ID., *Ambrogio Lorenzetti sul potere e sulla gloria delle repubbliche*, in ID., *Virtù rinascimentali*, pp. 53-123 e pp. 123-153; ID., *Ambrogio Lorenzetti's Buon Governo Frescoes: Two Old Questions, Two New Answers*, in <*Journal of the Warburg and Contauld Institutes*>, vol. 62 (1999), pp. 1-28 e ora anche in R. WHATMORE, eds., *Intellectual History. Critical concepts in historical studies*, vol. III, London-New York, 2015, pp. 84; ID., *Le origini del pensiero politico moderno*, vol. II, *L'età della Riforma* (1978), Bologna, 1989. Skinner rompe con la classica lettura in chiave aristotelica dell'affresco, negando l'interpretazione iconografica sino ad allora in auge, che vedeva in Nicolai Rubinstein il suo esponente maggiore, che suffragava la propria interpretazione avvalendosi anche della trattatistica comunale in tema di bene comune; N. RUBINSTEIN, *Political Ideas in Senese Art: the Frescoes by Ambrogio Lorenzetti*, in <*Journal of the Warburg and Contauld Institutes*>, XXI, 1958, pp. 179-207; ID., *Le allegorie di Ambrogio Lorenzetti nella Sala della Pace e il pensiero politico del suo tempo*, in <*Rivista storica italiana*>, 109, 1997, pp. 781-802. Cfr. infine le considerazioni raccolte nel volume curato da Enrico Castelnuovo, E. CASTELNUOVO, *Ambrogio Lorenzetti: il buon governo*, Milano, 1995; nonché quelle di Mariella Carlotti, M. CARLOTTI, *Il bene di tutti*, cit., e di Rosa Maria Dessì, R.M. DESSÌ, *Da Tofo Pichi ad Aristotele: visioni risorgimentali del "Buon Governo" di Ambrogio Lorenzetti*, in <*Rivista storica italiana*>, 122 (2010), pp. 1147-1170; ID., *L'invention du <Bon Gouvernement>. Pour une histoire des anachronismes dans les fresques d'Ambrogio Lorenzetti (XIVe – XXe siècle)*, in <*Bibliothèque de l'école des chartes*>, CLXV, 2, 2007, pp. 453-504. Infine, G. PAVANELLO, a cura di, *Il Buono e il Cattivo Governo...*, cit.

<sup>79</sup> Sulla figura di Ambrogio Lorenzetti vedasi la voce di Michela Becchis, M. BECCHIS, *Lorenzetti, Ambrogio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 65, Roma, 2005; E. CASTELNUOVO, *Famusissimo et singularissimo maestro*, in E. CASTELNUOVO, a cura di, *A.L. Il Buon Governo*, Milano, 1995.

<sup>80</sup> Anche detta *Sala della pace*.

<sup>81</sup> Le virtù ivi rappresentate sono *Fides*, *Caritas*, *Spes*, *Fortitudo*, *Prudentia*, *Temperantia*, *Iustitia*, *Magnanimitas*, ed infine *Pax*, con in testa l'ulivo e distesa su un ammasso di armi, a testimoniare la fine dei conflitti.



ruolo della giustizia, l'interrelazione fra assolutismo ed abuso di potere del sovrano<sup>82</sup>.

La raffigurazione degli effetti del buon governo nella città e nella campagna lascia un segno palpabile negli animi e nelle menti di molti scrittori e cronisti dell'epoca e successivi, anche se in realtà nessuno di questi pare tuttavia riuscire a definire in maniera altrettanto chiara ed univoca questa ideologia, che spesso viene identificata come buona amministrazione<sup>83</sup>, ma a lungo rimane sfuggente<sup>84</sup>.

Come circola allora il concetto di buon governo nei vari stati italiani? E come penetra nello stato pontificio, che arriva addirittura ad istituire una congregazione che ne porta il nome?

L'idea di buon governo sembra subire nei secoli una evoluzione che ha i connotati piuttosto di una trasformazione. Complice la crisi degli ordinamenti comunali e la nascita degli stati regionali italiani, essa sembra perdere quella accezione democratico-partecipativa tipica delle teorie post-aquiniane sul *bonum regimen*, ed accentuare invece la centralità del sovrano, che vede nel buon governo la virtù che compete al dominio di ogni regnante, legittimato o meno nel suo operare dal consenso dei propri sudditi.

Stefano Tabacchi parla in questo senso di «ridefinizione del buon governo...in cui nuovi motivi, che precedentemente avevano avuto un rilievo secondario, acquistavano un ruolo centrale»<sup>85</sup>, facendo riferimento a tematiche che emergono e poi divengono classiche nell'ideologia cinque-seicentesca, quali l'abbondanza, la pace, la giustizia.

Tutti temi che ricorrono infatti nei cicli pittorici cinquecenteschi e seicenteschi, come ad esempio quello di Federico Zuccari nella Sala del Buon Governo in Vaticano<sup>86</sup>, in cui, accanto ai citati elementi, vengono inoltre raffigurati anche i frutti delle concrete azioni del sovrano pontefice, cioè le opere pubbliche da questi commissionate e fatte realizzare<sup>87</sup>.

Tra gli autori che parlano di buon governo all'interno dello stato della Chiesa una posizione di tutto rilievo la occupa Giacomo Cohellio, che con il suo *De bono regimine* mira a condensare per iscritto la pluriennale esperienza maturata sul campo al servizio della omonima congregazione, in veste di agente delle comunità<sup>88</sup>.

---

<sup>82</sup> Per un'analisi completa dell'opera V.M. CARLOTTI, *Il bene di tutti: gli affreschi del buon governo di Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Pubblico di Siena*, cit.

<sup>83</sup> Intesa quale *recta administratio*, G. BOTERO, *Della ragion di Stato*, Venezia 1589-1598, nonché la ristampa dell'edizione del 1598 a cura di L. FIRPO, Torino, 1948.

<sup>84</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 43.

<sup>85</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 41.

<sup>86</sup> P. TOSINI, *Federico Zuccari, Pirro Ligorio e Pio IV: la sala del Buon Governo nell'appartamento di Belvedere in Vaticano*, in <Storia dell'arte>, 86 (1996), pp. 13-38; C. ACIDINI LUCHINAT, *Taddeo e Federico Zuccari: fratelli pittori del Cinquecento*, vol. I, Milano-Roma, 1998, p. 146; F. VOSSILLA, *Note su studi recenti intorno agli Zuccari*, in <Faenza>, 82 (1996), pp. 64-66.

<sup>87</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 42; M. FIRPO, P. BIFERALI, *Navicula Petri. L'arte dei papi nel Cinquecento (1527-1571)*, Roma-Bari, 2009.

<sup>88</sup> G. COHELLIO, *De Bono Regimine rerum ad universitates spectantium*, in *bullam x Clementis papae VIII commentaria, a Jacobo Cohellio, ... lucubrata... et eruditione repleta Caroli Cartharii ...*, Romae, 1656.

Cohellio intendeva creare una raccolta all'interno della quale fossero riportate tutte le attività che si svolgevano in seno alla congregazione<sup>89</sup>; e puntava a farlo attraverso gli occhi di chi ha lavorato all'interno di essa e ne conosce in maniera concreta ed effettiva l'operato, soprattutto a livello locale<sup>90</sup>.

In realtà, anche in questo caso, l'opera sembra tradire l'intento definitorio del concetto di buon governo, riducendosi piuttosto ad un commento pedissequo della bolla clementina. Essa resta purtuttavia di centrale importanza, in quanto ha il pregio di illustrare, come accennato, da una visuale privilegiata, il ruolo pregnante della congregazione nella crescita dell'apparato amministrativo pontificio.

Ecco allora che il commento alla bolla diviene per Cohellio occasione per descrivere in dettaglio procedure e meccanismi interni, come l'invio dei funzionari nelle periferie del regno<sup>91</sup>, ovvero la procedura e le modalità di invio dei bilanci attraverso le tabelle comunitative<sup>92</sup>, ovvero ancora per definire concetti indispensabili nell'attività quotidiana della congregazione, quali *civitas*<sup>93</sup>, *collecta*<sup>94</sup>, *immunitas*<sup>95</sup>.

La dottrina vicina ed interna allo stato pontificio celebra il buon governo dedicandovi vari trattati, pur non riuscendo tuttavia a darne una definizione univoca, a rappresentarne una immagine nitida: così Cohellio nel suo *De bono regimine* parla di buon governo, centralità del sovrano e suo ruolo tutorio verso le comunità, viste come minori bisognosi, dotate di incapacità giuridica<sup>96</sup>; e ancora

---

<sup>89</sup> G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 316 ss.

<sup>90</sup> Tanto che una parte dell'opera è dedicata all'enunciazione ed alla descrizione particolareggiata dei compiti dell'agente delle comunità, G. COHELLIO, *De Bono Regimine...*, cit., § XIII, *Glossa II, Agentes*, cap. XXXIV, p. 265 ss.

<sup>91</sup> v. nota precedente.

<sup>92</sup> G. COHELLIO, *De Bono regimine...*, cit. p. 41 ss., «*Tabella est folium continens datum, et acceptum, ordinarium et extraordinarium quotannis a Communitatibus Status Ecclesiastici necessario conficiendum, ad Urbem transmittendum, a Sacra Congregatione Boni Regiminis approbandum, ab Officialibus quorumcumque locorum publice exponendum, retinendum, et inviolabiliter observandum, eiusque exemplum Depositario consignandum...*», e ancora, «*...Dicitur, folium quia regulariter in charta aperta, et amplia, et ut dicunt, reale scribitus, ut illius in publicum expositio facilius sit in ea diminutio, vel additio, absque eo quod innotescat adulteratio...*».

<sup>93</sup> G. COHELLIO, *De Bono regimine...*, cit. p. 18, «*Civitas dicitur hominum multitudo societatis vinculo coadunata, murorum ambitu terminata, et mille passuum ab ipsis muris protendens...*», e ancora, p. 19, «*Civitas in tres partes dividitur; prima, est Civium; Secunda Districtualium, Tertia Oppidanorum Separatorum ab illo territorio Civitatis...*».

<sup>94</sup> G. COHELLIO, *De Bono regimine...*, cit. p. 221, «*Collecta nihil aliud est, quam onus mixtum impositum personis ratione rerum...et ideo dividitur, et exigitur, nulla facta differentia pauperum, et divitum, habita solum ratione bonorum possessorum, ut notat...*».

<sup>95</sup> G. COHELLIO, *De Bono regimine...*, cit. p. 490, «*Immunitas est privilegium, seu remissio facta a iure, vel a Principe, de non solvendo onera, seu munera publica, ut legitur in...*».

<sup>96</sup> L'idea di un governo tutorio delle comunità torna anche nel '700 nel pensiero di Pompeo Neri, P. NERI, *Relazione dello stato in cui si trova l'opera del censimento universale del ducato di Milano. Nel mese di Maggio dell'anno 1750*, Milano, 1750, p. 76, «*Il Governo, il Senato, il Magistrato Ordinario rispetto agli interessi delle Comunità esercitano in questo Paese l'autorità giudiciale, e punitiva in caso di ricorso contenzioso, o di delitto; ma quella parte di autorità, che è direttiva, e che tende a prevenire il male innanzi che segua, e che procede da quel Diritto di Tutore, e di Padre, che il Principe ha sopra il Patrimonio delle Comunità sue suddite...*»; p. 81 «*...secondo il*

Cohellio, nella sua *Notitia Cardinalatus*<sup>97</sup>; così Girolamo Lunadoro, nella sua *Relatione della corte di Roma*<sup>98</sup>; così infine Pietro Andrea De Vecchis, avvocato della curia romana, che con il suo *De bono regimine* raccoglie e pubblica normativa ufficiale<sup>99</sup>, giurisprudenza della Sacra Rota Romana<sup>100</sup>, e una serie di documenti della congregazione del Buon Governo (rescritti, decreti, etc.)<sup>101</sup>, offrendo un quadro dello stato dell'amministrazione della giustizia e della normativa dei domini pontifici nel XVIII secolo.

Il concetto di buon governo si diffonde così nell'Italia dei primi stati nazionali, circolando in stretta correlazione a quello di tutela<sup>102</sup>: costituiscono entrambi d'altronde le due forme di legittimazione ed estrinsecazione del controllo del pontefice sui territori sottoposti. Ed infatti, è proprio nella bolla istitutiva della congregazione del Buon Governo, la *Pro Commissa Nobis*, che il pontefice appare prima di tutto in veste di tutore delle comunità dello stato; ed assai ricorrente appare

---

*giusto arbitrio del Principe, che è Tutore, e Padre delle sue Comunità...»*; e ancora, in caso di *mala gestio*, p. 376, «*Io non intendo, che si debbino sopprimere le voci di chi vuole rappresentare qualche occorrenza per il bene del Popolo; ma siccome l'Uffizio dei Rappresentanti Pubblici simile a quello dei Tutori è circoscritto dall'interesse del Pupillo da loro rappresentato, e siccome il Tutore non si deve ascoltare come tale, quando facesse un'istanza contraddittoria all'interesse del Pupillo, anzi meriterebbe, che la sua mala fede con abuso del suo uffizio fusse esemplarmente punita...»*. Così come nel pensiero di Giuseppe Maria Galanti, G.M. GALANTI, *Della descrizione geografica e politica delle Sicilie*, tomo primo, Napoli, 1793, p. 268, testo e nota 3 «*... Le comunità del Regno sono le famiglie dello Stato; ma noi abbiamo veduto, che l'imperator Federico non curò di costituire le nostre municipalità ...I comuni che sono minori, e che stanno sotto la protezione del governo...»*. Sul Galanti, I. DEL BAGNO, *Galanti, Giuseppe Maria*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, pp. 927-928.

<sup>97</sup> G. COHELLIO, *Notitia cardinalatus: in qua nedum de S.R.E. cardinalium, origine, dignitate, preeminencia, et privilegijs, sed de praecipuis Romanae aulae officialibus uberrime pertractatur*, Romae, 1653.

<sup>98</sup> G. LUNADORO, *Relatione della corte di Roma, e de' riti da osseuarsi in essa, e de' suoi magistrati, e offitij: con la loro distinta giurisdittione*, Padova, 1635.

<sup>99</sup> P.A. DE VECCHIS, *Collectio constitutionum, chirographorum et brevium diversorum romanorum pontificum pro bono regimine universitatum ac communitatum Status Ecclesiastici*, Romae, 1732 (*De bono regimine*, vol. I).

<sup>100</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae Auditorum ad materiam boni regimini Universitatum et Communitatum signanter Status Ecclesiastici spectantes*, Romae, 1732 (*De bono regimine*, vol. III).

<sup>101</sup> P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo ed altre SS. Congregazioni e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Comunità e di tutto lo Stato Ecclesiastico*, Romae, 1732 (*De bono regimine*, vol. II).

<sup>102</sup> L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994; L. NUSSDORFER, *Civil Politics in the Rome of Urban VIII*, Princeton, 1992, p. 3, «*...Urban VIII addressed the Roman people as 'beloved sons' and civic officials called him 'your holiness' and 'most blessed father'... this pious paternal language signals at once the asymmetrical character of the relationship: the Pope was on the top, the magistrates were subordinated...»*.

nelle fonti la metafora delle comunità come *pupillae*<sup>103</sup>.

La sua circolazione nello stato pontificio diviene peculiare giacché con l'istituzione della congregazione del Buon governo si dà vita ad un vero e proprio fenomeno di istituzionalizzazione di tale concetto.

La congregazione del Buon Governo riprende tradizione e competenze delle magistrature medievali, ed esercita attraverso la tutela ed il buon governo le due forme di controllo sulle comunità da parte dell'autorità centrale, controllo essenzialmente di tipo economico-finanziario.

Ecco allora che il buon governo non è solo l'obiettivo cui deve tendere e aspirare il sovrano pontefice, bensì anche il *modus* attraverso cui questo deve compiersi.

L'omonima congregazione si pone infatti proprio l'obiettivo di mediare l'esercizio delle prerogative sovrane sulle comunità, agendo quale *longa manus* del sovrano nei rapporti diretti con le comunità sottoposte, in materie centrali della sfera temporale, come la finanza, i tributi, la politica economica.

Questo sistema si rivela di primaria importanza nel gioco di equilibri che porta ed assicura la pace e la tranquillità interna del paese. Fin dalla sua istituzione, il pontefice mette nelle mani del Cardinal Nepote<sup>104</sup>, ed in seguito dei cardinali ponenti, estesi e penetranti poteri in materie di vitale importanza, quali fisco e tributi.

Medesimo discorso può svolgersi certo nei confronti di altre istituzioni coeve al Buon Governo.

Tuttavia, l'operato e la forza del Buon Governo non sono assimilabili a quelli delle altre congregazioni. Il Buon Governo costituisce vera e propria incarnazione del pontefice, che la utilizza quale sua estensione, attuando in essa grande parte della politica temporale, non sempre lineare, talvolta anche incerta, traballante.

Al formarsi delle congregazioni non segue inoltre, almeno fino a metà del Seicento, una vera e propria istituzionalizzazione del loro operato, che rimane instabile, soggetto a continue mutazioni; sovente muta al mutare dell'interlocutore che si pone al suo cospetto e del peso politico ed economico dinanzi alla curia romana.

Un caso su tutti? Ce lo fornisce proprio la congregazione del Buon Governo e, come accennato, riguarda la città di Bologna, che non riconosce l'autorità della congregazione, preferendo avere una relazione diretta con il pontefice.

Il caso di Bologna è stato oggetto di numerosi studi a partire dalle riflessioni di

---

<sup>103</sup> G. COHELLIO, *De Bono regimine...*, cit.; l'opera è stata definita da Tabacchi «...la più compiuta elaborazione del concetto di tutela sulle finanze delle comunità che sia stata realizzata in tutto il Seicento italiano...», S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 233. Vale la pena riportare, giusto a titolo esemplificativo, una delle tante definizioni di *communitas* come *pupilla*, rinvenibile in una delle *decisiones* rotali raccolte dal De Vecchis, P.A. De Vecchis, *Decisiones diversorum...*, decisio CLXXVIII, *Signina jurisprascendi*, 25 giugno 1725, «*Communitas djiudicantur adinstar pupillae. Et pupillorum iuribus, privilegiis gaudet...*».

<sup>104</sup> S. CAROCCI, *Il nepotismo...*, cit.; G. LETI, *Il nipotismo di Roma, o vero, Relatione delle ragioni che muovono i pontifici all'aggrandimento de' nipoti*, Amsterdam, 1667; J. BELDON SCOTT, *Images of Nepotism: the painted ceilings of Palazzo Barberini*, Princeton, 1991. Sul periodo successivo, A. MENNITI IPPOLITO, *Il tramonto della Curia nepotista. Papi, nipoti e burocrazia curiale tra XVI e XVII secolo*, Roma, 1999.

Angela De Benedictis, che ha visto nel rapporto di quest'ultima con la sede papale i termini di un vero contratto, definendola appunto "*repubblica per contratto*"<sup>105</sup>. Nei rapporti con il centro, Bologna infatti non riconosce la giurisdizione del Buon Governo, rifiutandosi di mandare a Roma le tabelle che contenevano i bilanci annuali.

I poteri delle famiglie bolognesi, che hanno dato a Roma ben più di un pontefice, consentono a questa città - centro di imputazione di interessi, commerciali, e soprattutto politici - di instaurare un rapporto diretto con la curia romana, che non necessita di intermediazione alcuna nell'esercizio delle competenze locali, soprattutto quelle fiscali. Così pure accade nel caso di Fermo, dove è la Congregazione Fermana a sostituirsi e sovrapporsi nell'esercizio delle competenze del Buon Governo<sup>106</sup>.

Il quadro che ci viene restituito testimonia una realtà frammentata e molto difficilmente riconducibile ad unità, in cui vi è molto spesso una tensione nell'esercizio delle potestà da parte del Buon Governo ed accettazione della sua autorità a livello locale<sup>107</sup>.

Tale esercizio di poteri e competenze viene misurato, temperato, sfumato, dosato all'occorrenza, e più che di un sistema generale di controlli finanziari sulle comunità dello stato pontificio appare opportuno parlare di una costellazione di microsistemi, tutti accomunati da un unico obiettivo, che si concreta nel perseguimento di un unico obiettivo: il far confluire a Roma quante più risorse economiche possibili dalle periferie dello stato.

Il Buon Governo è dunque, almeno all'inizio, testimone ed espressione di una amministrazione frammentata, eterogenea, fatta di compromessi, spesso concessioni. Un Buon Governo distante da quello rappresentato dal Lorenzetti, i cui effetti tuttavia non producono soltanto tensioni negative<sup>108</sup>. L'operato, gli strumenti, il personale della congregazione la dicono invece lunga sulla longevità e sulla fortuna di questo organo, che si attesta quale protagonista indiscusso del processo di istituzionalizzazione delle strutture amministrative pontificie.

---

<sup>105</sup> A. DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa*, Bologna, 1995.

<sup>106</sup> La Congregazione Fermana, competente sul governo e la giustizia della città di Fermo e del distretto circostante, venne istituita con il *motu proprio Constantis fidei*, del 3 gennaio 1692.

<sup>107</sup> M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon governo sulle comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali (1701-1737)*, in L. MANNORI, *Comunità e poteri centrali negli antichi stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, 1997, pp. 183-209, p. 189.

<sup>108</sup> In questo senso, è degli anni del pontificato di Paolo V un documento che tira le somme dell'attività svolta dalla Congregazione nel suo primo ventennio di vita, dal titolo emblematico, «*Effetti buoni della Congregatione de Bono Regimine*», in ASV, *Fondo Borghese*, serie IV, busta 231, richiamato da S. TABACCHI, *Il buon governo...*, p. 138.

### III — CITTÀ E TERRITORIO NELLA COSTRUZIONE DELL'APPARATO AMMINISTRATIVO MODERNO: SOGGETTIVITÀ E CONFLITTI

---

Quale ruolo gioca il territorio nella costruzione dello stato moderno? Un ruolo fondamentale, che è importante ora delineare nei suoi tratti essenziali, da riprendere e sviluppare poi nei capitoli successivi.

Per poter comprendere appieno la valenza del concetto di spazio territoriale è necessario in primo luogo immaginare la realtà dello stato della Chiesa<sup>109</sup>.

Una realtà, come accennato<sup>110</sup>, molto eterogenea, frammentata, difficile da ricondurre ad unità.

La mancanza di uniformità istituzionale è questione centrale e presente ancora nel XIX secolo, come si legge nel *motu proprio* di Pio VII del 6 luglio 1816<sup>111</sup>.

L'obiettivo del *motu proprio* è proprio quello di raggiungere tale uniformità, attraverso una riforma che riorganizzi l'amministrazione pubblica, e si ponga come uno spartiacque fra il vecchio ed il nuovo sistema amministrativo<sup>112</sup>.

La dominazione francese di fine Settecento aveva avuto il merito di aver trasformato profondamente gli assetti territoriali pontifici, gettando le basi per quella uniformità che tanto si auspicava<sup>113</sup>.

---

<sup>109</sup> M. CARAVALE, *Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino, 1978 (*Storia d'Italia*, XIV), pp. 1-371; A. GALLI, *Cenni economico-statistici sullo Stato pontificio. Con appendice, discorso sull'Agro romano e sui mezzi per migliorarlo*, Roma, 1840, p. 30 ss. Sulla interessante figura di Galli, la voce di Rita d'Errico, R. D'ERRICO, *Galli, Angelo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 51, (1998).

<sup>110</sup> Cfr. precedente nota 14.

<sup>111</sup> *Moto proprio della Santità di Nostro Signore Papa Pio VII. In data de' 6 luglio 1816, sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica*, Milano, 1816, pp. 2-3 «...Noi riflettemmo in primo luogo, che la unità, ed uniformità debbono esser le basi di ogni politica Istituzione, senza delle quali difficilmente si può assicurare la solidità de' Governi, e la felicità de' Popoli; e che un Governo tanto più può riguardarsi come perfetto, quanto più si avvicina a quel sistema di unità stabilito da Dio tanto nell'ordine della natura...Questa certezza c'indusse a procurare per quanto fosse possibile la uniformità del sistema in tutto lo Stato appartenente alla Santa Sede...Ma pure per giungere alla perfezione (in quanto può questa esser compatibile colla natura delle umane cose) mancava ancora al Nostro stato quella uniformità, che è così utile ai pubblici e privati interessi, perché formato colla successiva riunione di Dominj differenti, presentava un aggregato di usi, di leggi, di privilegj fra loro naturalmente difforni, cosicché rendevano una provincia bene spesso straniera all'altra, e talvolta disgiungeva nella provincia medesima l'uno dall'altro paese...».

<sup>112</sup> G. SANTONCINI, *Sovranità e giustizia nella Restaurazione pontificia. La riforma dell'amministrazione della giustizia criminale nei lavori del motu proprio del 1816*, Torino, 1996, p. 109 ss.

<sup>113</sup> R. VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato Pontificio*, Bologna, 1983, p. 265 ss. e pp. 271-272: «...il motu proprio del 6 luglio 1816 rifonda su nuove basi la regionalizzazione dello Stato, ancorandola al principio dell'uniformità' in misura ben più rilevante dei precedenti provvedimenti del 1800 e del 1814. Finalmente si tiene conto apertamente dell'esperienza francese, tanto più che alcune province di seconda recupera sono rimaste per ben diciotto anni fuori dal dominio pontificio. Non per questo si accetta la divisione in dipartimenti. Permane un certo impianto delle tradizionali province, come è testimoniato da

Allora più che mai anche al pontefice appariva dunque impossibile tornare al sistema precedente<sup>114</sup>.

Era anzi necessario ed urgente modificare gli assetti proprio a partire dagli effetti in campo amministrativo prodotti dalla dominazione straniera<sup>115</sup>.

Questa la situazione quasi al tramonto dell'esperienza del governo temporale della Chiesa. Occorre tuttavia fare un passo indietro, e tornare al XVI secolo per capire come gli assetti territoriali abbiano influenzato e determinato lo sviluppo dell'apparato statale pontificio.

In piena età moderna lo stato della Chiesa presenta un territorio dai contorni sfumati.

È diviso, tra l'altro, in regioni, di non facile individuazione<sup>116</sup>, anche per la cartografia dell'epoca, dato il loro continuo e mutevole variare<sup>117</sup>.

---

*alcuni documenti ufficiali dell'epoca...la chiave del progetto di ripartizione territoriale contenuto nel motu proprio del 6 luglio è l'individuazione delle delegazioni come entità territoriali in cui lo Stato intero si articola...».*

<sup>114</sup> *Moto proprio della Santità di Nostro Signore Papa Pio VII. In data de' 6 luglio 1816, sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica, Milano, 1816, pp. 4-5 «...ma la sempre ammirabile Provvidenza Divina, la quale sapientemente dispone le umane cose in modo, che talvolta d'onde sovrastano maggiori calamità, indi sa trarre anche copiosi vantaggi, sembra che abbia disposto, che le stesse disgrazie de' trascorsi tempi, e l'interrompimento medesimo dell'esercizio della Nostra temporale Sovranità aprissero la strada ad una tale operazione, allorché pacificate le cose si desse luogo alla ripristinazione delle legittime Potestà. Noi dunque credemmo di dover cogliere questo momento per compire l'opera incominciata. Questa non era solamente utile in se stessa, ma rendevasi per le circostanze ancor necessaria. Infatti in una gran parte delle provincie recentemente ricuperate la tanto più lunga separazione dal dominio di questa Santa Sede ha fatto quasi dimenticare le antiche istituzioni, e costumanze; onde si è reso in esse quasi impossibile il ritorno all'antico ordine di cose. Nuove abitudini surrogate alle antiche, nuove opinioni invalse e diffuse quasi universalmente nei diversi oggetti di amministrazione e di pubblica economia, nuovi lumi, che sull'esempio di altre Nazioni d'Europa si sono pure acquistati, esigono indispensabilmente l'adozione nelle dette provincie di un nuovo sistema più adattato alla presente condizione degli abitanti, resa tanto diversa da quella di prima. Nell'applicare la mente a questi pensieri non abbiamo potuto non considerare, che sarebbe cosa mostruosa, e totalmente opposta a quel sistema di unità indicato di sopra, che una parte di un medesimo stato riunito sotto il comando del Sovrano medesimo, ed insieme di una non tanto vasta estensione, fosse regolata con principi, e con sistemi diversi dall'altra: che se le circostanze locali possono richiedere alcune modificazioni, queste però debbono essere leggere, e tali che non tendano a distruggere l'unità del sistema. Se pertanto in una gran parte dei Dominj distaccati da lungo tempo dal Pontificio Governo il ripristinamento degli antichi metodi si rende presso che impossibile, o tale almeno, che non possa ottenersi senza un notevole disgusto, o incomodo delle popolazioni, diviene indispensabile per l'integrità del corpo, e per la riunione di tutte le membra, lo stabilimento di un sistema, che tutte le comprenda nella medesima uniformità...».*

<sup>115</sup> M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato pontificio...*, cit., e nota precedente.

<sup>116</sup> La regione in età moderna va considerata come una realtà dinamica, che muta a seconda delle esigenze e delle contingenze del tempo. Fino al Cinquecento i geografi si preoccupano di indagare la morfologia terrestre dei luoghi, mostrando una certa indifferenza per i confini politici. Rispetto a questi ultimi, R. VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato Pontificio*, Bologna, 1983, p. 12: «...ad essi vi si accenna di sfuggita, talvolta come una curiosità,

Lo stesso appellativo “*regione*” viene usato con moderazione nei documenti, e nelle carte ufficiali spesso non compare affatto<sup>118</sup>.

Cinque sono le province (legazioni) di cui tradizionalmente si compone, così come sancito dalle costituzioni egidiane<sup>119</sup>: Patrimonio di San Pietro, Ducato di Spoleto, Marca anconetana, Romagna, Campagna e Marittima. Impossibili da contare le città, deputazioni, ducati, feudi, comunità. Questa moltitudine di corpi diffusi a livello locale si divide poi ulteriormente, già a partire dal pontificato di Innocenzo III<sup>120</sup>, a seconda che esse pertengano a terre *immediate subiectae* ovvero *mediate subiectae*, le prime soggette in via diretta alla Santa Sede, le seconde direttamente soggette invece alle maggiori autorità locali (comuni, signori, etc.) e solo in seconda battuta all'autorità centrale.

La cartografia dell'epoca mostra difficoltà - e reticenze - nel delimitare i confini dei domini pontifici<sup>121</sup>, e solo con il pontificato di Pio IV si intravede la possibilità di regolarizzarne la geografia politica.

All'interno dello stato della Chiesa vi è quindi una moltitudine di entità, in molti casi

---

*talvolta con un lieve senso di fastidio. L'unica realtà che viene presa in seria considerazione, pur essendo tratta dalla sfera politico-amministrativa, è quella del Patrimonio di San Pietro, che nell'“Italia illustrata” arriva a meritarsi l'appellativo di “regio” ...»; e ancora, p. 28: «...la regione, per i geografi del '400-'500, rimandava direttamente al rapporto fra condizioni fisiche e popolazioni, all'influenza dell'ambiente geografico sulla vita degli uomini...». È solo successivamente, nella prima metà del Cinquecento, che gli aspetti più propriamente politici assumono rilevanza anche per i geografi, che iniziano a compilare trattati di geografia politica.*

<sup>117</sup> Roberto Volpi nota come il concetto di regione si ponga anzitutto come problema storico, e non politico-sociale. È il mondo intellettuale che nel Cinque e Seicento si interroga su questo tema, ed è ad esso che guarda la nascente burocrazia amministrativa pontificia. R. VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato Pontificio*, Bologna, 1983, p. 8; R. PACI, *La ricomposizione sotto la Santa Sede: offuscamento e marginalità della funzione storica dell'Umbria pontificia*, in E. FASANO GUARINI, a cura di, *Potere e società negli stati regionali italiani del '500 e '600*, Bologna 1978, pp. 228-239.

<sup>118</sup> R. VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato Pontificio*, Bologna, 1983, p. 7: «...non si tratta di un processo chiaro e lineare. La configurazione geografica delle regioni, in cui si ripartisce di volta in volta lo Stato pontificio, conosce molteplici oscillazioni. L'esistenza stessa di alcune di esse è ora affermata con enfasi, ora negata ufficialmente, o almeno svuotata di significato. Di più: lo stesso termine di regione viene usato dalla giurisprudenza e dalla pubblicistica con estrema parsimonia. Si preferisce la parola provincia, sia per le reminiscenze storiche di cui si carica, sia perché più adatta a designare un territorio posto sotto la giurisdizione di un rappresentante del potere centrale, sia esso legato, rector, gubernator...».

<sup>119</sup> Le costituzioni egidiane del 1357 avevano così sancito la suddivisione amministrativa dello Stato della Chiesa in 5 legazioni; v. precedente nota 22.

<sup>120</sup> S. CAROCCI, *Patrimonium Sancti Petri*, in *Federico II. Enciclopedia Federiciana*, Roma, 2005, II, pp. 483-491.

<sup>121</sup> R. VOLPI, *Le regioni introvabili. cit.*, p. 35: «...per buona parte del '500 la configurazione geografica delle province (come del resto l'effettivo controllo che su di esse esercitano i legati) resta incerta e mutevole. Né può essere altrimenti in uno stato che vede variare continuamente la sua estensione territoriale e che solo con Pio IV comincia a delinarsi come una entità geograficamente ben determinata...».



indipendenti ed autonome, avamposti di potere sempre pronti ad allearsi a questa o a quella potenza - interna allo stato ovvero invaditrice - pur di smarcarsi dall'autorità pontificia<sup>122</sup>.

Roberto Volpi ha efficacemente riassunto tale fluidità, parlando di regioni "introvabili" dello stato pontificio<sup>123</sup>, che esistono più sulla carta che nella realtà, il cui confine con gli altri stati italiani è spesso labile e soggetto a mutamenti.

Non è facile identificare, in un sistema così fitto ed affollato, come esse si manifestino, essendo spesso arduo assegnar loro una soggettività che si traduca in autorità e consenta loro un adeguato riconoscimento. È solo nei casi in cui lo Stato pontificio mira a realizzare a questo livello un decentramento istituzionale che emerge la sola funzione accentratrice di queste costruzioni artificiali<sup>124</sup>.

Se regioni e province faticano a trovare una propria dimensione all'interno delle nascenti strutture statuali, per mancanza forse di un precedente e consolidato impianto organizzativo e per mancanza di un riconoscimento collettivo e formale di questi corpi intermedi, le città mantengono invece una forza ed una autorità tali da farle dialogare in prima persona con il centro e dettare in molti casi le condizioni di sovrapposizione ed incorporazione dello Stato moderno all'esistente e centenario apparato cittadino<sup>125</sup>.

E' lo stato moderno che si sovrappone all'ordinamento preesistente, e ciò avviene tramite un meccanismo di incorporazione integrativa, non di mera soggezione<sup>126</sup>.

Quale è dunque la percezione dal centro dello spazio territoriale? È la percezione di

---

<sup>122</sup> Giusto per citare qualche esempio: con riferimento alla città di Jesi, R. MOLINELLI, *Un'oligarchia locale nell'età moderna*, Urbino, 1976; R. PACI, *La ricomposizione sotto la Santa Sede: offuscamento e marginalità della funzione storica dell'Umbria...*, cit.

<sup>123</sup> R. VOLPI, *Le regioni introvabili...*, cit., p. 7: «...sono veramente regioni introvabili, sia nei documenti ufficiali, che mal ne determinano estensione e funzioni, sia, a maggior ragione, nella concreta prassi amministrativa...».

<sup>124</sup> R. VOLPI, *Le regioni introvabili...*, cit., p. 7 ss.

<sup>125</sup> A.I. PINI, *Dal comune città-stato al comune ente amministrativo*, in ID., *Città, comuni e corporazioni nel medioevo italiano*, Bologna, 1986, pp. 118 ss. Sulla trasformazione dello statuto cittadino in questo processo di sovrapposizione dello stato moderno alle città suddite, AA.VV., *Statuti, città, territori in Italia e Germania tra Medioevo ed Età moderna*, *Annali dell'Istituto storico italo-germanico*, Quaderno 30, Bologna, 1991, soprattutto con riferimento all'introduzione di G. CHITTOLINI, pp. 7-45.

<sup>126</sup> Sulla situazione che accomunava tutti gli Stati italiani di età moderna, S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, p. 13 «...si vuole evidenziare la crescente integrazione che si realizzava all'interno dei singoli Stati italiani di età moderna. Un po' in tutti i principati e repubbliche cinque-settecentesche i diversi attori erano sempre più legati in un sistema di reciproche interdipendenze. Il sovrano aveva una crescente necessità di drenare le risorse locali per finanziare la sua attività politica e ciò implicava una costante ricerca di consenso. I corpi territoriali dovevano rinegoziare i loro diritti e privilegi di fronte agli interventi delle magistrature centrali. I ceti dirigenti urbani e la feudalità potevano giocare efficacemente un ruolo politico solo dialogando con il principe, che, d'altra parte, aveva bisogno del loro consenso per mantenere la stabilità del proprio dominio. Anche una piccola comunità rurale poteva essere coinvolta in un reticolo molto ampio di rapporti, che raramente si costruiva al di fuori dell'azione del potere centrale...».

uno spazio affollato<sup>127</sup>, gremito di una miriade di entità, che hanno diversa natura e rilevanza, ma presentano un comune denominatore: la soggettività giuridica.

Luca Mannori ha parlato in tal proposito di un «*assemblage di universitates*», distinguendo tre tipi di persone giuridiche a struttura corporativa: *universitas*; *populus*; *communitas*<sup>128</sup>.

Il centro è così costretto a misurarsi con «...uno spazio territoriale non solo interamente occupato da soggetti 'altri' rispetto a sé, ma anche pienamente autosufficienti sul piano legale»<sup>129</sup>. Guardare al territorio come ad un grande collage di collettività personalizzate e non compresse dal fenomeno della statalizzazione consente allora di comprendere come la nascita delle strutture statuali moderne sia stata un'operazione non facile, non immediata, frutto di scontri, conflitti, compromessi<sup>130</sup>.

#### IV — IL CONTROLLO DEL TERRITORIO AL DI FUORI DEI CONTESTI URBANI: L'INCONTRO-SCONTRO DEL CENTRO CON GLI EQUILIBRI E LE DINAMICHE DI POTERE LOCALE

---

Chiariti i passaggi attraverso cui lo stato della Chiesa si dà forma ed istituzionalizza fra il XV ed il XVII secolo, occorre adesso soffermarsi su una tematica cara alla storiografia degli ultimi trent'anni, che, focalizzando la ricerca prevalentemente sullo studio dei patriziati e delle élites locali<sup>131</sup>, e dei loro rapporti con le autorità centrali,

---

<sup>127</sup> L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri...*, cit., p. 7 «...lo scenario che ci si apre davanti è quello di uno spazio statale per sua natura affollato e composito, in cui il particolarismo non è elemento residuale, ma sostanza dell'edificio politico, e nel quale <le politiche delle periferie non sono soltanto resistenze alle istanze istituzionali, ma elaborazioni originali, modelli e pratiche capaci di determinare anche i percorsi del centro>...». Mannori a sua volta riprende le parole di E. FASANO GUARINI, *Centro e periferia, accentramento e particolarismi: dicotomia o sostanza degli Stati in età moderna?*, in *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna*, a cura di G. CHITTOLINI, A. MOLHO, P. SCHIERA, Bologna, 1994, pp.147-176, versione inglese in *The Journal of Italian History*, ed. J. KIRSCHNER, 1995, e in *The Renaissance. Italy and abroad*, ed. J.J. MARTIN, London, 2003, pp.189-104.

<sup>128</sup> L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali...*cit., p. 20.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 21; e ancora, p. 22 «...governare la periferia significò quindi per il centro, fin dal principio, riuscire a dominare gli enti che di essa erano immediata espressione, circoscrivendo e canalizzando la loro capacità operativa nella direzione più conforme ai propri programmi...».

<sup>130</sup> *Ibidem*, pp. 8-9 «...un mondo, in altre parole, ove i poteri locali non sono stati sacrificati affatto sull'altare della statalizzazione, ma piuttosto si sono rafforzati grazie ad essa, trovando nella collaborazione col principe una nuova, potente, fonte di legittimazione...», e ancora, p. 9 «...la storiografia ha definitivamente accantonato l'immagine di un processo di costruzione statale inteso come progressiva occupazione della periferia da parte del centro; e vi ha sostituito invece quella di una dialettica permanente, in cui poteri centrali e periferici crescono assieme, stretti in un indissolubile abbraccio...».

<sup>131</sup> Bandino Giacomo Zenobi è l'autore che maggiormente si è occupato dello studio dei patriziati nei domini pontifici. Il rimando è all'essenziale *Le <ben regolate> città: modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, Roma, 1994; ma anche a ID., *Ceti e poteri nella Marca pontificia*, Bologna, 1976; ID., *Dai governi larghi all'assetto patriziale*, Urbino, 1979. Altrettanto

si è occupata inevitabilmente anche di controllo del territorio<sup>132</sup>.

L'analisi delle politiche di controllo del territorio nello stato pontificio consente di mettere in luce un sistema di reciproche interdipendenze, e suscita oggi particolare interesse<sup>133</sup>.

Dai primi anni duemila il controllo del territorio - soprattutto sotto il profilo economico-fiscale - è divenuto così tema centrale di molte interessanti ricerche monografiche<sup>134</sup>.

Si cercherà di esaminare ora lo sviluppo e l'importanza di questo tema, nelle grandi città e nei contadi delle periferie pontificie. Come visto nel paragrafo che precede, lo stato della Chiesa poggiava le sue fondamenta ed estendeva i propri domini su un vero e proprio reticolo di domini particolari, più o meno estesi, intessuto di fitti legami, dove le città presentavano in molti casi ancora una forte impronta di città-stato, e dove il governo ed il controllo del territorio venivano esercitati dai potentati locali su vari livelli di gestione del potere.

L'approccio che qui si intende proporre mira dunque ad indagare il processo di sovrapposizione delle nuove strutture pontificie alle preesistenti.

Si tratta di realtà differenti, la cui fenomenologia si distribuisce eterogeneamente su tutti i domini papali; realtà che si identificano di volta in volta con le comunità, i potentati locali, feudi o governi cittadini.

Questo percorso è spesso fatto di contrasti e di scontri, soprattutto relativi all'accettazione dell'autorità centrale a livello periferico, e nell'attività del Buon Governo si concreta ad esempio in un atto ben preciso, e cioè nel mancato invio alla congregazione delle tabelle contenenti i bilanci annuali delle comunità locali.

Nella formazione dello stato moderno il tema del controllo del territorio declinato sotto forma di controllo delle finanze occupa una posizione di tutto rilievo: l'instaurazione di rapporti - anche privilegiati o personali - con le periferie del regno consente al centro di stabilizzare e rendere definitivo l'esercizio di un potere sino ad allora sporadico, discontinuo, legato più alla volontà del sovrano allora regnante che all'apparato a ciò preposto.

---

rilevanti nel dibattito dottrinario di fine Novecento i contributi di I. FOSI, *Sovranità, patronage e giustizia: suppliche e lettere alla Corte romana nel primo Seicento*, in G. SIGNOROTTO, M.A. VISCEGLIA, a cura di, *La Corte di Roma tra Cinque e Seicento "teatro" della politica europea*, Roma, 1998, pp. 207-242; M.A. VISCEGLIA, *Burocrazia, mobilità sociale e "patronage" alla Corte di Roma tra Cinque e Seicento. Alcuni aspetti del recente dibattito storiografico e prospettive di ricerca*, in *Roma moderna e contemporanea*, 3 (1995), pp. 11-56; ID., *Signori, patrizi e cavalieri in Italia centro-meridionale nell'età moderna*, Roma-Bari, 1992.

<sup>132</sup> Su tutti si vedano le considerazioni svolte da Luca Mannori in *Introduzione* al volume collettaneo *Comunità e poteri centrali negli antichi stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, 1997, pp. 7-42.

<sup>133</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>134</sup> Per quel che in questa sede interessa il rimando d'obbligo è ai due volumi dedicati al Buon Governo di G. SANTONCINI, *Il Buon governo. Organizzazione e legittimazione del rapporto fra sovrano e comunità nello Stato Pontificio (Secc. XVI-XVIII)*, Milano, 2002, e S. TABACCHI, *Il Buon governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, 2007.

La predisposizione di politiche di controllo del territorio dal centro verso la periferia può dunque essere inquadrata in termini non solo di irraggiamento/irradiamento del potere dal sistema centrale verso quello periferico, ma soprattutto di rapporto verticale, in cui questo potere si trova a confrontarsi ed interagire con una costellazione di altre entità; ciò appare quanto più palese allorché il potere centrale va a toccare sfere di competenza che sino ad allora erano state appannaggio esclusivo e di assoluta prerogativa locale, quali ad esempio la materia dei tributi e l'esazione delle tasse.

Naturalmente, per le comunità e per gli enti locali era difficile accettare tale soggezione, e soprattutto accettare il fatto che da tale soggezione molto spesso derivasse quale conseguenza diretta l'essere spogliata di poteri e competenze in settori così importanti della vita economica e politica.

Ecco allora come il potere che emanava dal centro, nel misurarsi e scontrarsi con le dinamiche locali, doveva necessariamente trovare una forma per autorevolmente legittimarsi. In che modo? Da una parte attraverso l'istituzione di organismi intermedi, le congregazioni - fra tutte, la congregazione del Buon Governo -, che, potessero godere di una maggiore presenza anche sul territorio rispetto all'autorità centrale; dall'altra, attraverso la metafora della tutela verso le comunità soggette.

La congregazione del Buon Governo pone così il controllo di quel che accade in periferia al centro della propria attività, diventando in questo modo efficace strumento di raccordo e dialogo con l'autorità centrale.

Congregazione e pontefice si fondono così in una sola entità, diventando la prima un semplice prolungamento del sovrano tutore<sup>135</sup>.

In un territorio ancora nel Cinquecento non definito, in cui le regioni appaiono, come visto, «introvabili»<sup>136</sup>, come venivano orientati i controlli, e come filtravano/arrivavano gli ordini emanati da Roma? Cosa accadeva concretamente nelle città del regno, e cosa nel contado? La multiforme condizione delle realtà locali non consente l'esposizione di un quadro omogeneo.

Pur apparendo difficile - e forse anche non troppo utile e sensato - ricondurre *ad unum* situazioni fra loro così distanti, si possono comunque tracciare alcune linee generali.

In genere, fra città e contado, e fra contado e contado, vi era una certa differenza nei rapporti con l'autorità centrale. Nel primo caso, la città si trovava ad interagire in prima persona con gli apparati amministrativi temporali pontifici, essendone anzi interlocutrice diretta: faceva valere le proprie istanze e ad essi si assoggettava, secondo un regime più o meno concordato di privilegi e garanzie, di volta in volta concessi dai pontefici.

In alcuni casi - emblematico quello di Bologna - la città esercitava un ruolo di gioco-forza sul centro, dettando le condizioni per l'esercizio del governo del territorio, e - come nel caso bolognese, che vede per molti secoli il mancato assoggettamento al Buon Governo - decidendo quali istituzioni centrali riconoscere o meno.

Molteplici erano i livelli di potere cui rapportarsi, ed il controllo del centro sovente

---

<sup>135</sup> L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, cit.

<sup>136</sup> R. VOLPI, *Le regioni introvabili...*, cit.

appariva assai sfumato, mediato, lontano. Questo anche perché le comunità dello stato pontificio, a partire da Innocenzo III erano divise come visto in *immediate subiectae* e *mediate subiectae*. Questa distinzione portava dunque una certa categorizzazione nel tipo di trattamento delle comunità, e nel caso in cui il contado fosse assoggettato alla città intorno cui si sviluppava, ovvero al centro di interessi più vicino, ciò produceva l'effetto di allontanare ancor di più il contado dal centro, e con esso la possibilità di governare il territorio e controllarlo da Roma.

È in questi luoghi che però si misura la forza statuale del governo pontificio, restando la città di Roma quasi immobilizzata nel suo ruolo di centro spirituale<sup>137</sup>.

Il rapporto con la periferia assume infatti caratteristiche peculiari, laddove si noti come sia la periferia in alcuni casi ad imporre i propri *desiderata* all'autorità centrale, e al peso che ogni potentato locale ha addirittura nella composizione delle cariche all'interno degli uffici curiali.

L'elezione stessa del pontefice diviene espressione degli equilibri di potere e della forza impositiva dei centri più importanti<sup>138</sup>.

È un fatto che dal 1572 al 1799 un pontefice su tre nasca non più a Roma, bensì nella periferia dello stato ecclesiastico<sup>139</sup>: l'ascesa al soglio pontificio dell'uno o dell'altro patriziato è in grado di trasformare le realtà e gli assetti locali, ma anche e soprattutto quelli centrali, allorché muta e plasma a suo piacimento i rapporti con Roma, che nella stragrande maggioranza dei casi divengono diretti e privilegiati. Ecco allora che si spiega la corsa ad occupare le cariche e gli uffici più alti ed ambiti, ecco allora come nell'esercizio del controllo entra anche il bisogno di formare un ceto di burocrati, di tecnici prima ancora che chierici.

Si tratta di una necessità che sembra esser spinta dal basso, e non promanare dall'alto, che tuttavia si fa sempre più strada, privilegiando una formazione dei prelati non più umanistica ma giuridica.

È l'immagine che dipinge il De Luca, nel suo *Cardinale pratico*, di un *cursus honorum* cui sembrano inevitabilmente tenuti tutti coloro che mirano a ricoprire ruoli primari all'interno della curia romana<sup>140</sup>. Allo stesso modo chiarisce e descrive dettagliatamente carriera e provenienza degli aspiranti cardinali<sup>141</sup>.

---

<sup>137</sup> In questo senso B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>. Modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, Roma, 1994, pp. 5-6 «...molto più che nella capitale, segnata dai tratti 'spirituali' del potere e dalle proiezioni dirette di questi, il carattere 'statale' e dunque 'temporale' dello Stato ecclesiastico si ritrova nelle formazioni cittadine di periferia, nei moduli di governo che vi si elaborano, nelle particolari forme di rapporto che le collegano al sovrano e al potere centrale...è soltanto in quest'ambito che le due sfere si presentano ben nettamente separate l'una dall'altra, nelle figure e nei luoghi di esercizio del potere come nella distribuzione delle competenze e nell'esplicazione delle mansioni...».

<sup>138</sup> A. MELLONI, *Il conclave. Storia di un'istituzione*, Bologna, 2005.

<sup>139</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 8.

<sup>140</sup> G.B. DE LUCA, *Il Cardinale della S.R. Chiesa pratico...*, cit.

<sup>141</sup> Pur muovendo dal rispetto di valori improntati all'uguaglianza di tutti gli individui davanti a Dio, e configurando dunque astrattamente l'accesso al cardinalato come aperto a tutti, lo stesso G.B. DE LUCA, *Il Cardinale della S.R. Chiesa pratico. Con alcuni squarci della relazione della Corte circa le Congregazioni e le Cariche Cardinalizie*, Roma, 1680, Capitolo VI. *Delle diverse specie, ovvero*

Si manifesta in questo modo, ad un livello ancora diverso, lo scontro fra patriziati ed élites locali, che rivaleggiano nel mandare nella curia romana propri familiari, con la speranza ultima del soglio pontificio. Tanto più saranno vicini al papa, quanto maggiori saranno le possibilità per i territori da cui provengono di instaurare un rapporto privilegiato con l'autorità centrale<sup>142</sup>.

Come si pongono le prime istituzioni amministrative in questa rete di rapporti? In realtà, almeno al principio, esse sembrano costituire soltanto una delle varie forme di comunicazione ed interazione fra centro e periferia: laddove la periferia ed il governo locale hanno interlocutori diretti o rapporti di patronage su cui contare, questi si relazionano direttamente con il potere centrale; laddove ciò non accade, la strada è quella dell'intermediazione attraverso la congregazione, o con la sua accettazione, oppure sovente proprio attraverso la corsa a collocare – o forse sarebbe meglio dire «piazzare» - propri soggetti all'interno di questi corpi intermedi.

Ecco allora che il ruolo di questi corpi intermedi diviene ancora una volta centrale e di vitale importanza. In particolare, come visto, spicca fra tutte, per prestigio e potere, la congregazione del Buon Governo, anche perché vede per lungo tempo al suo vertice sedere il Cardinal Nepote, che diviene perciò il maggiore interlocutore istituzionale a livello locale.

Può affermarsi che lo strumento delle congregazioni quali intermediarie del potere centrale a livello locale costituisca una modalità residua, una *ultima ratio* fra i mezzi a disposizione di queste entità? Certamente no, anche se è ragionevole ipotizzare che al principio tanto più tale dialogo fosse mediato, quanto meno risultasse efficace e pervasivo.

È interessante allora indagare le fasi di questo passaggio: non è difficile constatare come il Cardinale Nepote costituisse il più alto ed il più vicino personaggio di rilievo subito dopo il pontefice, come in alcuni casi avesse maggiore influenza del pontefice stesso e come fosse vera e propria incarnazione del potere temporale di questi.

Il fatto che il Buon Governo abbia visto per molto tempo il Cardinal Nepote quale soggetto in posizione apicale la dice lunga su come possa esser avvenuto questo processo di stabilizzazione ed istituzionalizzazione: un passaggio non certo veloce, che ha visto nella congregazione l'evoluzione ed il rafforzamento del proprio ruolo istituzionale, e tranne che in rari ed isolati casi, il suo divenire *longa manus* del governo temporale sul territorio dei domini pontifici.

---

*classi dé soggetti soliti promoversi al Cardinalato* rileva tuttavia come tale libero accesso in realtà si riveli una chimera, p. 61 ss.

<sup>142</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit, p. 8, «...è dalla provincia che provengono i papi Buoncompagni, Peretti, Albani, Lambertini, Braschi, ai quali per anni e rilievi del Regno possono contrapporsi soltanto i romani Paolo V (Borghese) e Innocenzo X (Pamphili)...anche sul significato implicito a queste cifre va calcolato il peso politico delle formazioni urbane di periferia rispetto a quanto riescono a mettere in campo e a realizzare gli ambienti della capitale...».

## CAPITOLO II - LA SACRA CONGREGAZIONE DEL BUON GOVERNO: NASCITA E PARADIGMA DI UN ORGANO PROTOMINISTERIALE

Cuore pulsante di questo secondo capitolo saranno origine e sviluppo della Sacra Congregazione del Buon Governo. Istituita da Clemente VIII nel 1592 con la bolla *Pro Commissa Nobis*, essa godrà di grande longevità, testimoniando fino a tutto l'Ottocento la vita economica - e non solo - delle comunità, anche più remote, dello stato pontificio.

La sfera di attribuzioni e competenze, la posizione rispetto alle altre congregazioni, il rapporto con il pontefice, nell'intermediazione soprattutto del Cardinal Nepote, ne attesteranno la centralità nell'apparato amministrativo pontificio *in fieri* e l'attitudine ad esser inquadrata quale vero e proprio organo protoministeriale.

L'analisi dei processi evolutivi, in rapporto con lo sviluppo delle altre istituzioni del governo temporale della Chiesa, metterà in evidenza profili innovativi e tecniche di controllo attuati dalla congregazione.

Infine, si tratterà un bilancio circa l'eredità del Buon Governo, sottolineandone l'importanza dell'archivio sino ai giorni nostri, non soltanto in termini di patrimonio storico, ma anche e soprattutto di vivida fonte documentale, che testimonia vita e vissuto di molte comunità, ed è in grado di certificare ancora, anche dinanzi ai nostri organi giudicanti, antichi diritti, consuetudini, usi.

### I — LA PARABOLA DEL BUON GOVERNO NELLA CONGREGAZIONE ISTITUITA DA CLEMENTE VIII CON LA BOLLA PRO COMMISSA

---

Nel capitolo precedente si è esaminata la valenza del concetto di buon governo, offrendone una panoramica generale e non dettagliata, soprattutto in rapporto all'ideologia in tema di controllo e tutela<sup>1</sup>.

Occorre a questo punto entrare nel vivo della questione, ed indagarne il concreto operare nell'attività della congregazione che ne porta il nome: punto di partenza obbligato è la bolla istitutiva del 15 agosto 1592, cui seguiranno, a breve distanza quella del 30 ottobre 1592, e successivamente - dopo poco più che un decennio -

---

<sup>1</sup>Cfr. le considerazioni svolte nel precedente capitolo.

quella del 4 giugno 1605<sup>2</sup>.

Tutte di fondamentale importanza, in quanto specificheranno ed amplieranno le competenze del Buon Governo.

La promulgazione della *Pro Commissa* si inserisce in un quadro politico di ampio respiro, che vede nell'accentramento clementino il compiersi di un vero e proprio programma riformatore<sup>3</sup>.

Alla crisi economica e dei raccolti che aveva afflitto il biennio 1590-1592<sup>4</sup>, alla

---

<sup>2</sup> Per l'analisi delle due bolle clementine e della successiva bolla di Paolo V sono stati consultati i tradizionali bollari, come L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum ab Leone Magno usque ad S.D.N. Clemente X ... Editio novissima. Accedunt, prout in Editione Romana, Vitae omnium Pontificum, Appendices insuper suis locis restituti. Cum rubricis, summariis, scholis, et indicibus locupletissimis. Tomus tertius, A Clemente VIII ad Gregorium XV*, Luxemburgi, 1742, rispettivamente pp. 9-13, 13-14 e pp. 255-256, ovvero L. TOMASSETTI, *Bullarium diplomatum et privilegiorum sanctorum romanorum pontificum Taurinensis editio: collectione novissima plurium brevium, epistolarum, decretorum actorumque S. Sedis a s. Leone Magno usque ad praensens, Tomus IX, A Sisto papa V ad Clementem VIII*, Augustae Taurinorum, 1865, pp. 594-603, e Tomus XI, *A Clemente VIII (ab MDCIII) ad Paulum V (MDCXI)*, Augustae Taurinorum, 1867, pp. 451-452; Per l'analisi della *Pro Commissa*, in particolare G. COHELLIO, *Commentaria ad Bullam X Clementis Papae VIII de bono regimine rerum ad dictas Universitates spectantium*, Coloniae Allobrogum, 1699; nonché le versioni in volgare delle bolle nell'edizione sempre di G. COHELLIO, *Bolle di sommi pontefici. Resolutioni e decreti concernenti l'interesse delle Comunità dello Stato Ecclesiastico*, Roma, 1642, consultate anche nella successiva edizione del 1699, pp. 30-36. Sulla figura del Cherubini, M. PALMA, *Cherubini, Laerzio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XXIV, Roma, 1980, pp. 434-435.

<sup>3</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 83-85 e 303 ss. Sulla centralizzazione clementina in termini di buon governo economico, G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit. p. 153 ss.; A. CARACCILO, *Lo Stato pontificio da Sisto V a Pio IX*, in M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., pp. 383-398; G. CAROCCI, *Lo Stato della Chiesa nella seconda metà del XVI secolo*, cit., Milano, 1961.

<sup>4</sup> A. CARACCILO, *Lo Stato pontificio da Sisto V a Pio IX*, in M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 378 ss.; J. DELUMEAU, *Vie économique et sociale...*, cit., Paris, 1957 e 1959; P. BURKE, *Southern Italy in the 1590s: hard times or crisis?*, in P. CLARK, a cura di, *The European crisis of the 1590s. Essays in comparative history*, London, 1985, pp. 177-190; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 109 ss. La situazione di carestia e di instabilità politica che si abbatte sui domini pontifici in quegli anni emerge anche dalla relazione dell'ambasciatore veneto presso la Santa Sede Paolo Paruta, che, tornato dalla sua legazione di Roma nel novembre 1595, evidenzia come «...soleva questo Stato, ancorché non molto grande, né assicurato da fortezze o da ordinaria milizia pagata, essere però stimato molto sicuro... conciosiacché per la bontà e la larghezza del paese era quello Stato abbondantissimo di grano e di diverse altre cose necessarie al viver umano... Ora queste cose sono fatte tanto diverse, che appena par verosimile, in così breve tempo, essersi potuto fare così grande mutazione e alterazione. Dirò prima dell'abbondanza; cosa sopra ogni altra necessaria in qualunque Stato o governo, e per sé stessa, e per tenere i popoli paghi e contenti. Questa è tramutata in una grandissima carestia, non pure al paro di altri luoghi d'Italia, ma, in paragone di ciò che soleva essere prima in quelle provincie, e in Roma particolarmente, molto maggiore, come è toccato ancora a me di provare. Perocché ove prima soleva valere il formento tre o quattro scudi il rubbio, il primo anno ch'io vi andai si pagò fin a scudi quindici...E questa carestia del formento si ha tirato dietro una carestia grandissima di tutte le cose; è così grande che presta materia spesso a ragionamenti che passano non pure nella plebe, ma anco tra persone di conto, massime cortegiani e altri forestieri, che ne sentono l'incomodo, e che paragonano la presente strettezza



*all'abbondanza di tutte le cose che soleva già essere in Roma. Non ha certo mancato il Pontefice di mettervi molta cura, ma i disordini sono già per più vie introdotti...»* in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., serie II, tomo IV, vol. X, pp. 388-389, e anche P. PARUTA, *Relazione dell'Ambasciata di Roma*, in C. MONZANI, a cura di, *Opere politiche di Paolo Paruta precedute da un discorso di C. Monzani e dallo stesso ordinate e annotate*, Libro II, Firenze, 1852, pp. 457-552, citaz. pp. 488-489 (d'ora in avanti verrà utilizzata sempre l'edizione dell'Alberi); e con riferimento alla situazione di povertà in cui versavano alcune province dello stato pontificio e di insoddisfazione dei sudditi verso il governo centrale, che spesso, inasprendo l'esazione a livello periferico, la esasperava e andava ad impoverire ulteriormente intere comunità, già vessate dalla carestia, *ibidem*, p. 389: «...e in altri luoghi dello Stato Ecclesiastico si è osservato che le raccolte migliori hanno apportato finalmente, per rispetto delle tratte e per altre cause, più di comodo ai ministri della Camera apostolica o ad altri di fuori, che agli stessi popoli. Onde nasce che generalmente quei sudditi si trovino poco contenti, e parlino con gran libertà contra tutti quelli che governano, attribuendo a loro questo disordine, benché nasca da più cause. E però vi si vede poco rimedio; perocché nella Marca, e nella Romagna particolarmente, oltre l'esser mancato, per la mortalità di questi anni passati, gran numero di gente, quelli che sono rimasti restano costituiti in una estrema povertà. Il che anco è nato per la grande rigorosità con la quale, a tempi così penuriosi e difficili, sono proceduti i ministri di quella Camera nel riscuotere le gravezze, togliendo ai contadini fin gli animali e gli strumenti rurali...»; G. BOTERO, *Discorso intorno allo Stato Pontificio*, Venezia, 1605, così come ID., *Discorso intorno allo Stato della Chiesa, preso dalla parte dell'ufficio del Cardinale, che non è stampata. Del S. Giovanni Botero*, in *Relationi universali di Giovanni Botero benese. Divise in quattro parti, arricchite di molte cose rare e memorabili, con l'ultima mano dell'Autore*, parte VI, Venezia, 1659, pp. 626-637. Cfr. infine successiva nota 5. Sulla figura di Paolo Paruta, G. BENZONI, *Paruta, Paolo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXXXI, 2014; ID., T. ZANATO, a cura di, *Storici e politici veneti del Cinquecento e del Seicento*, Milano-Napoli, 1982, pp. 3-132, 491-642, 867-882, 893-904; B. WIDMAR, a cura di, *Scrittori politici del '500 e '600*, Milano, 1964, pp. 139-470; G. DE LEVA, a cura di, *La legazione romana di Paolo Paruta (1592-1595)*, Venezia, 1887; G. CANDELORO, a cura di, *Discorsi politici*, Bologna 1943; G. PILLININI, a cura di, *Un discorso inedito di Paolo Paruta*, in <Archivio Veneto>, LXXIV (1964), pp. 5-28; C. MONZANI, a cura di, *Opere politiche di Paolo Paruta...*, cit. Sulle relazioni degli ambasciatori veneti, cui si ricorrerà ampiamente nelle prossime pagine, a parte l'edizione dell'Alberi anche F. ANTONIBON, *Le relazioni a stampa di ambasciatori veneti*, Padova, 1939, nonché L. FIRPO, a cura di, *Relazioni di ambasciatori veneti al Senato, tratte dalle migliori edizioni disponibili e ordinate cronologicamente*, Torino, 1965-1984.

<sup>5</sup> Stagnazione economica e crisi demografica sembrano in questi anni andar di pari passo. Così la letteratura del tempo si sofferma allora anche sul fenomeno del *mancarsi del popolo*, che pare non limitarsi ai domini pontifici ma estendersi a tutto il territorio italoico, G. BOTERO, *Discorso intorno allo Stato della Chiesa*, cit., pp. 635-637.

<sup>6</sup> Un quadro sulla situazione prodotta dal fenomeno del banditismo viene sotto più aspetti efficacemente delineato sempre dal Botero, che pure fornisce elementi preziosi sulla condizione delle campagne pontificie, G. BOTERO, *Discorso intorno allo Stato della Chiesa*, cit., p. 632: «...ma diciamo due parole dell'abbondanza. Lo Stato della Chiesa è tanto copioso di grani, e di ogni bene, che difficil cosa è che la carestia vi venga per difetto della terra; perché sendo tutte le Provincie divise in montagna, et in piano, bisogna bene, che l'anno sia infelice, se l'ha da far male...Adunque è forza, che la penuria venga dalle tratte: alle quali, perché dalla disposizione del Principe dipendono, non è difficil cosa rimediare. Ma può essere, che in un paese vi sia abbondanza, ma che non si possa godere per gli assassinamenti dei banditi; al quale inconveniente pare, che lo stato della Chiesa sia particolarmente soggetto. Et invero molti luoghi restano deserti, molte campagne incolte, molte persone in miseria, et in miserabile stato, per li

appoggiato e sostenuto dalle stesse comunità<sup>7</sup> -, all'instabilità politica venutasi a creare dal succedersi al soglio pontificio di ben cinque papi nel giro di un paio di anni<sup>8</sup>, Clemente VIII risponde con una linea politica definita e con il perseguimento

---

*danni inestimabili fatti loro da fuoriusciti. Si rimedierà a ciò, con lo star bene coi vicini: col tor la commodità dei boschi, e dei ricettacoli a si fatta gente: col dirizzare, et allargare le strade...ma se con tutto ciò, salteranno in campagna, sarà di mestieri prima impedir, che non si uniscano insieme; e se si uniranno, far che non possino fidarsi l'un dell'altro; seguir finalmente la via tenuta da Sisto V, e da Clemente VIII, che ne hanno sgombrato affatto la razza...». Sul tema anche P. PARUTA, *Relazione di Roma*, in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 392: «...ma per tornar all'occasioni di questi disordini, dico appresso che grandissimo flagello sopra ogni altro è stato a quei paesi le così gravi e sì continue infestazioni che hanno avuto, già alquanti anni in qua, dei fuoriusciti, dalle ingiurie de' quali niuno è stato ben sicuro; sicché volendo questa gente scellerata e vagabonda godere ingiustamente i frutti dell'altrui fatiche, oltre tanti altri mali e scellerità commesse contra ogni sorte di persone, contra le quali hanno potuto por mano, hanno finito di spogliare quei miseri contadini, togliendo loro quelle sostanze che la mala qualità de' tempi e la rapacità di molti cattivi ministri aveva pur loro lasciate. Oltre che questi sono in grandissimo numero; che mi è stato affermato da chi può saperlo, ascendere a più di quindicimila quelli che si trovano descritti ne' libri pubblici come banditi, che sono sparsi in diversi paesi...»; e ancora, p. 394: «Ha il pontefice in grande e particolare odio questa gente di fuoriusciti; talché mai ne parla che non vada da sé stesso in grandissima escandescenza, e che contra loro non faccia molte esclamazioni impreandogli ogni male...». Medesima situazione anche quella che testimonia un trentennio prima Luigi Mocenigo, tornato da Roma nel 1560, *ivi*, p. 26: «Questo Stato non è ricco né forte, perché aperto da ogni banda, con poche fortezze e male in ordine...».*

<sup>7</sup> I. FOSI, *La società violenta. Il banditismo nello Stato Pontificio nella seconda metà del Cinquecento*, Roma 1985; ID., *Il banditismo nello Stato Pontificio nella seconda metà del Cinquecento*, in G. ORTALLI, a cura di, *Bande armate, banditi, banditismo e repressione di giustizia negli stati europei di antico regime*, Roma, 1986, pp. 67-85; M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V ...*, cit., pp. 334-335, 343-346, sulla situazione del banditismo rispettivamente sotto il pontificato di Pio V e di Gregorio XIII; successivamente a Sisto V, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Sisto V a Pio IX*, in M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V...*, cit., p. 375 ss.; P. STACCIOLI, *Banditi e società. Lo Stato Pontificio agli inizi del Seicento*, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, I (1989), pp. 138-180. E ancora, sono sempre le parole del Paruta a testimoniare la difficoltà nell'arginare questo fenomeno, spesso dalla popolazione coperto ed agevolato, «...e pagando la roba che prendono e anco talora donando, si tengono al presente più conciliata la grazia de' popoli e gente bassa, che però pone minor cura nel cacciarli, non ne sentendo, come facevano per il passato, così grave proprio nocumento...», in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., pp. 393-394.

<sup>8</sup> Rispettivamente, Sisto V (1585-1590), Urbano VII (pontefice per soli dodici giorni, tra il 15 ed il 27 settembre 1590), Gregorio XIV (1590-1591: anche in questo caso un pontificato di breve durata, interrotto dalla morte del papa nella notte fra il 15 e 16 ottobre 1591), Innocenzo IX (1591, condivide anch'egli la sorte dei suoi due predecessori, morendo il 30 dicembre 1591, dopo appena sessantadue giorni di pontificato), Clemente VIII (1592-1605); M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo stato pontificio da Martino V ...*, cit., p. XV; A. BORROMEO, *Clemente VIII*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 26, 1982, pp. 259-282. La situazione ereditata dal pontefice è oggetto di riflessione nel resoconto del Paruta, in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 394: «...tutte queste cose...considerate; carestia grave e continuate gravezze tanto moltiplicate e con ogni rigore riscosse; somma severità di giustizia; infestazioni perpetue di

di precisi obiettivi<sup>9</sup>. Il programma di questo papa<sup>10</sup>, da alcuni studiosi chiamato con

---

*fuoriusciti; e qualche altro particolare accidente che da queste cose è nato in conseguenza; hanno partorito nell'animo de' popoli sudditi della Chiesa una mala soddisfazione di quel governo, e un desiderio grande di novità per speranza di poter migliorare, in qualunque evento, la loro presente, afflittissima fortuna...».*

<sup>9</sup> Sugli indirizzi di politica interna ed internazionale adottati da Clemente VIII nei primi anni di pontificato, M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., pp. 19-94.

<sup>10</sup> Sulla vita di Clemente VIII, L. VON PASTOR, *Storia dei papi*, XI, Roma 1929; M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., pp. 1-17, soprattutto con riferimento al richiamo alla relazione per il cardinale d'Este, in nota 1 pag. 1, *In questo teatro del mondo, che vien chiamata Roma*, BAV Vat. lat. 10337 f.f. 1r-v.; nonché A. BORROMEIO, *Clemente VIII*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit. Una sorta di bozza per una biografia sul pontefice è poi *La relazione sulla vita di Clemente VIII*, in BAV Vat. lat. 12497, di cui parla anche M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., in nota 9, p. 3. Oltre alle tradizionali biografie – relativamente alle quali integralmente si rimanda alla bibliografia di M.T. FATTORI, *Clemente VIII e il suo tempo negli studi storici*, in <Cristianesimo nella storia>, XXII, 2001, 1, pp. 23-64 - notizie interessanti sul profilo personale e caratteriale, non sempre lusinghiere, ci giungono poi dalle relazioni degli ambasciatori veneti al Senato, in particolare da quelle di Giovanni Dolfin e Paolo Paruta, in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, serie 2, tomo IV, cit., pp. 449-504 e pp. 355-448, da cui rispettivamente risulta che, p. 452 «...per natura è sospettoso, e chi ha da trattare seco bisogna che ponga ogni suo spirito per non dargli occasione di sospettare che possa essere duplice, e che intenda, col dirgli una cosa, di volerlo ingannare nell'altre; perché come gli entra tal pensiero, vi bisogna gran fatica a levarlo, ed i negozi ne patiscono in estremo...»; e ancora, p. 453 «...Legge e studia tutto ciò che può dargli lume circa quello che disegna di fare. Se è cosa che dipenda da governo di Stato, vuol sapere se vi sono esempi, i tempi, le persone e tutte le circostanze necessarie. Se sono cose di legge o teologia dipendenti da autorità della Sacra Scrittura, vuol vedere tutti gli autori che ne trattano; e questo è il suo vero cibo, perché è professore approvato, e da tutti confessato per tale, ed egli ancora si stima e si conosce per quello che è...»; dalla relazione del Paruta, pp. 437-438: «...fu Clemente VIII, moderno pontefice..., che era stimato uomo di molta bontà di animo e pensieri moderati, e nel resto di qualità mediocri...»; e ancora altre informazioni, non certo prive di critiche circa ingegno e temperamento facile all'ira, pp. 439-441. Scarne informazioni sul pontefice, ma molte sulla famiglia di origine in E. GAMURRINI, *Istoria genealogica delle famiglie nobili toscane et umbre, descritta da D. Eugenio Gamurrini, Abate Casinense, Nobile Aretino, Accademico Apatista, Consigliero et Elemosiniere Ordinario della Maestà Cristianissima di Lodovico XIV il Grande Re di Francia e di Navarra, Teologo e Familiare di Cosimo III Granduca di Toscana, consecrata all'Eminentiss.mo e Rev. Card. Francesco Nerli del Tit. di S. Matteo in Merulana*, vol. V, Firenze, 1685, pp. 226-267, in particolare p. 265. Su Giovanni Dolfin, successore di Paolo Paruta nell'ambasciata di Roma, G. BENZONI, *Dolfin, Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XL (1991), pp. 519-532, che ivi lo definisce «uomo dell'Aldobrandini (Pietro)...»; N. BAROZZI, G. BERCHET, a cura di, *Le relazioni lette al Senato degli ambasciatori veneti*, s. 3, I, Venezia, 1877, pp. 70-71, 131, 190, e II, 1878, p. 255; L. DOLFIN, *Una famiglia storica: i Dolfin attraverso i secoli, 452-1797*, Genova, 1904, p. 30 ss.; B.G. DOLFIN, *I Dolfin*, Milano, 1924, pp. 150-158. Altre notizie sul pontefice giungono infine dalle memorie di Guido Bentivoglio, cardinale e storiografo, il quale, giunto a Roma nel 1600 scrive come «...era di già il papa nell'anno ottavo del suo Pontificato, e nel sessagesimo della sua età. Haveva egli...passata sempre una vita faticosissima, e nondimeno riteneva così gran vigore di corpo, e d'animo...Tutte le attioni della vita privata, e pubblica, e specialmente quelle del suo Pontificato, havevano reso gloriosissimo per tutte le parti del mondo il suo nome...» e ancora, «...non minori erano le laudi, che gli si davano...riguardo al governo temporale di Roma, e dello Stato Ecclesiastico. Egli faceva fiorir grandemente l'abbondanza, la giustizia, la quiete. Nell'amministrazione della Giustizia, egli haveva voluto

l'appellativo di pontefice giurista<sup>11</sup>, prevede un massiccio intervento non soltanto in politica estera<sup>12</sup> – dove ha già mostrato capacità diplomatiche ben prima

---

*seguire le massime severe più tosto, che le piacevoli; e più tosto imitare in questa parte il governo rigido di Sisto Quinto...»*, in G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinale Bentivoglio, con le quali descrive la sua Vita e non solo le cose a lui successe nel corso di essa, ma insieme le più notabili ancora occorse nella Città di Roma, in Italia et altrove*, libro I, Venetia, 1648, p. 38 e pp. 41-43. Sulla figura di Guido Bentivoglio, A. MEROLA, *Bentivoglio, Guido*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. VIII, 1966, pp. 634-638; R. BELVEDERI, *G.B. diplomatico*, Rovigo, 1947; ID., *G. Bentivoglio e la politica europea del suo tempo, 1607-1621*, Padova, 1962; B. DA LURI, *Elogio di Guido II Bentivoglio d'Aragona, cardinale*, Venezia 1748; V. CAFARO, *Il cardinale G. B., la sua vita e l'opera*, Pozzuoli, 1925; R. DI TUCCI, *Il cardinale G. B. e i suoi rapporti con la Repubblica di Genova*, Genova, 1934.

<sup>11</sup> G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 153; S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 115. Nel Cinquecento è veicolata e si è ormai consolidata l'idea che i soggetti incaricati del governo temporale della Chiesa, di cui il pontefice costituisce espressione più alta, debbano possedere una formazione giuridica. Così avveniva d'altronde anche negli altri stati italiani, laddove chi aveva conseguito studi giuridici avanzava più agevolmente nella carriera di corte e veniva preferito a coloro che avevano sino ad allora privilegiato studi umanistici, come ad esempio nel caso di «*ufficiali di corte e umanisti delle cancellerie principesche*», S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 70, testo e nota 17. La mentalità di giurista di Clemente VIII è una costante che influenza tutto il suo pontificato, e lo porta ad esser un meticoloso osservatore di tutto quel che gli accade intorno, anche dell'accadimento più piccolo. In questo senso cfr. nota precedente. Il Cohellio stesso non tralascia di riportare questa sua formazione, così come anche la provenienza da un ambiente familiare in cui il diritto la fa da protagonista: il pontefice è infatti figlio di Silvestro Aldobrandini, famoso giureconsulto fiorentino, divenuto avvocato concistoriale grazie al cardinale Alessandro Farnese, G. COHELLIO, *Commentaria ad Bullam Clementis Papae VIII...*, cit., p. 2: «*Quaero, quis fuerit iste Clemens huius nostrae Constitutionis Auctor?...Natione Italum, Patria Florentinum, Gente Aldobrandinum, Sylvestri I. V. Consultiss. Aulae Constistorialis Advocati filium, Hippolytum antea dictum... post utriusque iuris lauream adeptam... a Pio V.P.M. Sacti Apostolici Palatij Auditor...toto Collegarum Collegio exultante delectus est...*». Sulla figura di Silvestro Aldobrandini, E. FASANO GUARINI, *Aldobrandini, Silvestro*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 2, Roma, 1960, pp. 112-114; L. PASSERINI, *Memorie intorno alla vita di Silvestro Aldobrandini*, Roma, 1869; L. VON PASTOR, *Storia dei Papi*, cit., VI, Roma, 1927, *passim*; XI, *ibid.*, 1929, pp. 16 ss.; P. PARUTA, in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti al Senato*, cit., p. 439; E. GAMURRINI, *Istoria genealogica delle famiglie nobili toscane et umbre...*, cit., pp. 226-267; G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio...*, cit., pp. 38-39.

<sup>12</sup> Un'istantanea su personaggi e negoziati politici del tempo in M.T. FATTORI, *Clemente VIII e il suo tempo...*, cit. Sui rapporti fra Roma e Spagna, J.I. TELLECHEA IDIGORAS, *Clemente VIII y el episcopado espanol en las postrimerías del reinado de Felipe II (1596-1597)*, Roma 1997, pp. 205-244; M.A. VISCEGLIA, *Roma papale e Spagna: diplomatici, nobili e religiosi tra due corti*, Roma, 2010; A. ANSELMINI, a cura di, *I rapporti tra Roma e Madrid nei secoli XVI e XVII: arte, diplomazia e politica*, Roma, 2015. Sul rapporto con la Francia, B. BARBICHE, *Clément VIII et la France (1592-1605). Principes et réalités dans les instructions générales et les correspondances diplomatiques du Saint Siège*, in G. LUTZ, a cura di, *Das Papsttum die Christenheit*, Tübingen, 1994, pp. 99-118; ID., S. DE DAINVILLE-BARBICHE, *Les pouvoirs des légats « a latere » en France et leurs facultés au XVIe et XVIIe siècles*, in M. MACCARONE, A. VAUCHEZ, a cura di, *Échanges religieux entre la France et l'Italie du Moyen Âge à l'époque moderne*, Ginevra, 1987, pp. 259-277. Sulla partecipazione diretta del pontefice e sul suo intervento in ogni questione

dell'elezione al soglio pontificio, come legato *a latere* in Polonia<sup>13</sup>, e nella mediazione del conflitto tra Francia e Spagna<sup>14</sup> – ma anche e soprattutto in politica interna.

Nello specifico, sin dall'inizio del suo pontificato, papa Aldobrandini pare avere molto a cuore i temi del governo del territorio e del risanamento delle finanze: la volontà è di porre fine ad una situazione di grande disomogeneità e di flebile forza impositiva del centro a livello periferico, attraverso l'istituzione di un sistema, una rete di controlli economici non sporadici e discontinui - come avvenuto sino ad allora<sup>15</sup> -, ma stabili, periodici, effettivi.

Nel porre a confronto i pontificati di Sisto V e Clemente VIII, Gabriella Santoncini ha messo in evidenza come questi fossero accomunati da una politica accentratrice, e come entrambi mirassero alla realizzazione del buon governo: come nel primo caso

---

interna ed internazionale, E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., relazione di Giovanni Dolfin, p. 455: «...vuole non pure aver parte in tutte le cose grandi del governo dei suoi Stati, degli affari del mondo, e di quello che spetta alla sua Corte, ma queste vuole che tutte passino per le sue mani; né vien fatta spedizione che non sia veduta, comandata e sottoscritta da Sua Santità, facendo l'istesso nelle cose di manco rilievo, come di suppliche e memoriali, ch'è una cosa infinita, perché tutto vuol sapere, tutto leggere e tutto ordinare...», in cui si evidenzia il suo pervicace interesse ad essere informato ed avere il controllo di ogni cosa accada nel suo regno, anche la più insignificante. E proprio questa enunciazione «...perché tutto vuol sapere, tutto leggere e tutto ordinare...» diviene essenza del suo carattere, al punto da esser da più autori richiamata, a supporto dell'approccio del pontefice in tutte le questioni da trattare, di qualsivoglia natura, dalla politica, all'arte, alla revisione della lista dei libri messi all'Indice e all'operato dell'Inquisizione, in breve di ogni questione sottoposta alla sua attenzione: A. BORROMEO, *Clemente VIII*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit.; M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 357 in nota 174; C. BONGIOVANNI, G. ROSTIROLLA, a cura di, *Ruggero Giovannelli: "musicista eccellentissimo e forse il primo del suo tempo": atti del Convegno internazionale di studi, Palestrina e Velletri, 12-14 giugno 1992*, Palestrina, 1998, p. 674; e ancora, G. FRAGNITO, *La Bibbia al rogo: la censura ecclesiastica e i volgarizzamenti della scrittura: 1471-1605*, Bologna, 1997, p. 174. Sulla congregazione dell'Indice tra il pontificato di Sisto V e Clemente VIII, S. RICCI, *Inquisitori, censori, filosofi sullo scenario della controriforma*, Roma, 2008, pp. 259-406.

<sup>13</sup> A. BORROMEO, *Clemente VIII*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit. Sull'attività svolta dal futuro pontefice nella Legazione di Polonia, il cardinal Bentivoglio sottolinea come «...non si può dire con quanto honore della Santa Sede, e con quanta gloria di se medesimo egli sodisfacesse alla scena pubblica di quel sì grave, e sì importante maneggio...», in G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio...*, cit., p. 39.

<sup>14</sup> A. BORROMEO, *Clemente VIII*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit.; ID., *Clément VIII, la diplomatie pontificale et la paix de Vervins*, in J.F. LABOURDETTE, J.P. POUSSOU, M.C. VIGNAL, a cura di, *Le Traité de Vervins*, Parigi, 2000, pp. 323-344; M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit. pp. 2-3, nonché G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., pp. 155-156.

<sup>15</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 114. Il cambiamento in termini di governo locale e controllo delle finanze proposto da papa Aldobrandini è di assoluto rilievo, ed è espressione di un certo pensiero che allora già circolava, e che si ritrova ad esempio nelle memorie degli ufficiali camerati, che «...testimoniano di quanto si stesse diffondendo tra gli ufficiali camerati l'idea che fosse necessario sottrarre ai gruppi dirigenti locali la ripartizione delle imposte e la gestione delle finanze locali...».

si trattasse di buon governo politico<sup>16</sup>, e nell'altro di buon governo economico<sup>17</sup>. Ma perché per parlare del Buon Governo occorre tornare all'amministrazione sistina<sup>18</sup>? In realtà non solo perché come visto è con Sisto V che si dà il via alla stagione delle congregazioni, e si intuisce la necessità di dare forma e plasmare un apparato amministrativo cui delegare le questioni squisitamente temporali, ma anche e soprattutto per comprendere quali siano state anche le concause dell'attuazione della politica economica e fiscale di Clemente VIII, che da ampio risalto alla periferia.

Molto si sa della situazione di grave crisi economica in cui versavano le comunità dello stato pontificio alla fine del Cinquecento<sup>19</sup>. Occorre quindi immaginare quali fossero realmente le condizioni di disagio delle comunità e quale anche la paura per il centro che da tali situazioni scaturissero moti, o rivolte, tali da porre in discussione la pace e sicurezza interna dello stato.

Si trattava dunque di una partita da giocarsi soprattutto sul terreno locale, e Clemente VIII, conscio dell'esperienza maturata durante il pontificato di Sisto V, decide di riprenderne i passi e partire proprio da quanto da quest'ultimo già approntato.

Se è indubbio che nell'azione clementina vi sono molti punti di contatto con la politica sistina<sup>20</sup>, e che si può in questo senso parlare in termini di continuità<sup>21</sup>, è

---

<sup>16</sup> G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., pp. 139-152.

<sup>17</sup> G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., pp. 153-220.

<sup>18</sup> Intendendo con ciò l'attività e la vita della omonima congregazione.

<sup>19</sup> Cfr. precedente nota 4.

<sup>20</sup> Probabilmente ciò era in parte dovuto anche al rapporto che legava i due pontefici, dal momento che Clemente VIII era cresciuto e si era affermato proprio durante il pontificato di Sisto V, dal quale era sempre stato tenuto in gran stima e dal quale aveva ricevuto le prime cariche di rilievo. Così papa Aldobrandini veniva riconosciuto dal Paruta, «...come creatura che era di papa Sisto...», E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti ...*, cit., p. 438. Cfr. inoltre anche G. BENTIVOGLIO, *Memorie del cardinale Bentivoglio...*, cit., p. 39, e p. 41. In questo senso sottolinea anche Niccolò Del Re come «...erede diretto dello spirito riformatore del gran Sisto V, Clemente VIII è stato l'artefice del maggior numero di nuove istituzioni...», N. DEL RE, *La Curia Romana. Lineamenti storico-giuridici*, quarta edizione, Città del Vaticano, 1998, p. 38.

<sup>21</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 144. In termini di continuità sembra potersi parlare poi anche con riferimento alla personalità ed al carattere dei due pontefici, che paiono in effetti avere più di qualcosa in comune. Per prima cosa, entrambi sono saliti al soglio pontificio come *outsiders*: il primo, «...è nato così bassamente che appena si ha memoria quali fossero i suoi progenitori...», relazione di Giovanni Gritti, p. 339; e ancora, dalla relazione di Lorenzo Priuli, *ivi*, p. 309, «...nacque il Papa di umilissimi parenti, ortolani...il qual suo nascimento lui medesimo non si sdegna di confessare, riputandosi ad onore che si conosca che a questo sublime stato l'ha condotto la sola sua virtù...» e p. 311 «...della sua assunzione al pontificato... fu stimata elezione fatta appunto dallo Spirito Santo...né valse l'inimicizia che il sig. Paolo Giordano Orsino esercitava contro di lui, né gli uffici che fece con tutto il collegio de' cardinali perché non lo creassero papa...né manco valse l'opinione universale di tutta la Corte che non si dovesse far papa un frate, avendo ancora a memoria il governo troppo severo di Pio V. Ma simili uffici e rispetti...non possono niente contra la disposizione e volontà di N.S. Dio...» entrambe in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit. Quanto al secondo, «...fu la sua elezione assai improvvisa ed inaspettata, non essendo la persona di lui stata avanti quasi in alcuna considerazione...», relazione del Paruta, *ivi*, cit., p. 437. Entrambi di forte tempra,

altresì vero che essa aveva sino ad allora mosso i propri passi entro un corpo immutato, fatto di apparati ed organi ancora molto fedeli ai meccanismi quattrocenteschi<sup>22</sup>, in cui taluni fenomeni di potere giocavano un ruolo

---

equilibrati, seppur inclini a frequenti accessi di ira, lasciano poco spazio all'autonomia dell'entourage che ruota loro intorno, quasi non delegano affatto, preferendo trattare direttamente ed in prima persona ogni aspetto della vita politica e spirituale del governo che presiedono. Entrambi attuano politiche di accentramento, che si fondano però su basi diverse e perseguono obiettivi altri e non affini. Se nella politica sistina l'accentramento è volto a realizzare nel temporale l'unità della Chiesa universale, in quella clementina esso mira a tenere in considerazione ed armonizzare la varietà di situazioni di cui si compongono i domini pontifici, e a ricomporre, come giustamente sottolinea Gabriella Santoncini, «...l'avvenuta 'rottura' dell'articolazione tradizionale della società tardomedievale nella quale il sovrano era il garante dell'autonomia politico giuridica dei corpi sociali...», G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 156. Su Giovanni Gritti, ambasciatore veneto presso la S. Sede durante il pontificato di Sisto V, R. ZAGO, *Gritti, Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LIX, 2002; S. ROMANIN, *Storia documentata di Venezia*, Venezia, 1974, p. 268; G. BENZONI, T. ZANATO, a cura di, *Storici e politici veneti...*, cit., p. 228; G. COZZI, *Stato e Chiesa. Un confronto secolare*, in *Venezia e la Roma dei papi*, Milano, 1987, p. 249 ss. Sul Priuli, scarse informazioni in M. BRUNETTI, *Priuli*, in *Enciclopedia italiana*, 1935.

<sup>22</sup> S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., p. 67 e p. 71. Sul ruolo delle corti cardinalizie e la figura del cardinale nella trattatistica del tempo, G. ALBERIGO, *Ricerche storiche sul cardinalato*, Firenze, 1967; C. LEFEBVRE, *Les origines et le rôle du cardinalat au Moyen Age*, in <Apollinaris. Miscellanea in honorem D. Staffa et P. Felici S.R.E. Cardinales>, 41, (1968), pp. 59-70; H. JEDIN, *Le Cardinalat de l'Eglise Romaine. Son évolution dans l'histoire*, in <Études>, 330, (1969), pp. 871-883; R. LEFEBVRE, *Un cardinale del Seicento, G.B. Deti*, in <Archivio della società romana di Storia patria>, 94, (1971), pp. 183-208; A. LAURO, *La curia romana e la residenza dei vescovi*, in *La società religiosa nell'età moderna. Atti del convegno di studi di storia sociale e religiosa, Capaccio-Paestum, 18-21 maggio 1972*, Napoli, 1973, pp. 869-883; G. FRAGNITO, *Le corti cardinalizie nella Roma del Cinquecento*, in <Rivista storica italiana>, CVI, (1994), pp.5-41; ID., *La trattatistica cinque-seicentesca sulla corte cardinalizia. Il "vero ritratto d'una bellissima e ben governata corte"*, in <Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico in Trento>, XVII, pp. 135-185; C. MOZZARELLI, *Introduzione*, in ID., a cura di, *Giovanni Francesco Commendone. Discorso sopra la corte di Roma*, Roma, 1996, p. 10 ss.; D. SANDERSON CHAMBERS, *Renaissance, cardinals and their worldly problems*, Aldershot, 1997, pp. 289-311; G. SIGNOROTTO, M.A. VISCEGLIA, a cura di, *La Corte di Roma tra Cinque e Seicento "Teatro" della politica europea*, Roma, 1998. Sulla figura del cardinale si afferma un vero e proprio filone, che a distanza di un centinaio di anni sfocerà nella classica opera del cardinal De Luca, *Il cardinale della S.R. pratico...*, Roma, 1680; G.G. ALBANI, *De Cardinalatu Liber*, Romae, 1541; G. MANFREDI, *De Cardinalibus Sanctae Rom. Eccles. Liber, in quo omnia quae ad hanc materiam tractantur*, Bononiae, 1564; ID., *De perfecto Cardinali S.R. Ecclesiae Liber. In quo omnia quae ad hanc materiam pertinent copiosissime tractantur*, Bononiae, 1584; F. ALBERGATI, *Libri tre del cardinale*, Bologna, 1599; H. PLATI (G. PIATTI), *De Cardinalis Dignitate, et Officio. Hieronymi Plati Presbyteri Societatis Jesu Tractatus*, Romae, 1602; A. VALIER, *Opuscolo latino sulla dignità del Cardinalato dell'Em.mo Agostino Valier, vescovo di Verona e cardinale*, Venezia, 1833; R. TAMPONI, *Il De Cardinalis Dignitate et Officio del milanese Girolamo Piatti e la trattatistica cinque-seicentesca sul cardinale*, in <Annali di storia moderna e contemporanea>, II-2 (1996), pp. 79-130; N. PELLEGRINO, *Nascita di una 'burocrazia': Il cardinale nella trattatistica del XVI secolo*, in C. MOZZARELLI, a cura di, *'Familia' del principe e famiglia aristocratica*, Roma, 1988, vol. 2, pp.

preponderante<sup>23</sup>.

Per poter fare un passo in avanti era allora necessario tenerne sì conto<sup>24</sup>, mirando tuttavia a liberarsi da ogni possibile imbrigliatura da questi proveniente.

Il sostanziale accantonamento e la marginalizzazione del concistoro, cui residua un ruolo meramente rappresentativo, vanno dunque inquadrati entro un contesto di certa diffidenza del pontefice verso il collegio<sup>25</sup>, allora fortemente condizionato da

---

631-677; M. FIRPO, *Il cardinale*, in E. GARIN, a cura di, *L'uomo del Rinascimento*, Roma – Bari, 1988, pp. 73-131.

<sup>23</sup> A. GARDI, *Lo Stato in provincia*, cit.; ID., *Gli "ufficiali" nello Stato pontificio del Quattrocento*, in <Annali della Scuola normale superiore di Pisa. Quaderni>, 1 (1997), pp. 225-291. Sui mutamenti in corso osserva a buona ragione Tabacchi, *Il buon governo...*, cit., p. 71: «...insomma, negli anni centrali del Cinquecento il papato aveva assunto una preminenza politico-ideologica ma faticava a tradurla in un governo del territorio capace di imporsi efficacemente...».

<sup>24</sup> v. nota precedente, nonché R. AGO, *Giochi di squadra: uomini e donne nelle famiglie nobili del XVII secolo*, in M.A. VISCEGLIA, a cura di, *Signori, patrizi e cavalieri in Italia centro-meridionale nell'Età moderna*, Roma-Bari, 1992, pp. 256-264; M. ROSA, a cura di, *Clero e società nell'Italia moderna*, Roma-Bari, 1992, pp. 329-350; J.A.F., THOMSON, *Popes and Princes, 1417-1517: Politics in the Late Medieval Church*, London-Boston, 1980; G. ALBERIGO, *Diplomazia e vita della Chiesa nel XVI secolo*, in <Critica storica>, 1, (1962), pp. 49-69.

<sup>25</sup> Clemente VIII appariva agli occhi dei cronisti dell'epoca come sospettoso e restio a fare affidamento nel consiglio altrui. Così sempre il Paruta riporta come «...facilmente per suo naturale affetto dà luogo a tutti i sospetti, così non si fida dei consigli d'altri, avendo tutti i cardinali per sospetti e interessati; il che è solito dir spesso e assai liberamente...» in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 441; e più avanti, pp. 442-443, «Quelli che col Pontefice ritengono qualche maggiore autorità, e sono di maggior fede, si riducono a molto pochi; non avendo nel numero de' cardinali altri de' quali si fidi, e coi quali comunichi per l'ordinario le trattazioni e i negozi più importanti, che i due cardinali nipoti e il cardinale Toledo...». La sospettosità di papa Aldobrandini è tratto presente anche nella descrizione contenuta nella relazione per il cardinale d'Este, *In questo teatro del mondo, che vien chiamata Roma*, BAV Vat. lat. 10337, ff. 1 r-v, dove ad esempio si sottolinea come questi sia «...nell'attion circumspetto...e nell'esecutioni cuntatore...», riportata anche da M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 1, nota 1; così come torna nelle memorie del cardinal Bentivoglio, «...benché egli con l'aiuto di tante virtù cercasse di restare libero da gl'affetti umani; con tutto ciò non era possibile, che hora in un modo, hora in un altro questi nemici interiori non l'assalissero, et insieme l'agitassero...», in G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio...*, cit., p. 45. Anche su questo tema torna l'analogia con Sisto V, le cui decisioni venivano maturate in pressoché totale autonomia, e che piuttosto raramente soleva dar credito ai suggerimenti di persone esterne alla sua strettissima cerchia di fidati: così sottolinea l'ambasciatore Lorenzo Priuli nella sua relazione del 1586: «Sa il pontefice e fa professione di saper tanto, che non è facile a ricevere i consigli d'altri, parendogli per la perspicacità del suo ingegno, e per la lunga pratica che ha dei negozi, e per la sua dottrina, potersi difficilmente ingannare...» e ancora, «...sta il Pontefice continuamente nei negozi, né ha alcuna ricreazione se non ragionare alcuna volta con i nepotini suoi e la sorella, e quando va a dormire, con i suoi servitori domestici, con i quali parla liberamente di molte cose, non già per consigliarsi, ma per sfogarsi alcuna volta, non avendo essi ardire appena di rispondere una sola parola...» in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 307 e p. 314. Infine, ancora il Priuli, sul rapporto tra Sisto V e cardinali, che vedono il loro ruolo drasticamente ridimensionato e relegato a fatti di rilievo secondario, *ivi*, p. 323, «Della disposizione di Sua Santità verso essi ill.mi cardinali ho detto...abbastanza che in conclusione è assai migliore in apparenza che in effetto. Il medesimo si può dire di quella de' cardinali verso



pressioni esterne di principi e fazioni varie<sup>26</sup>, così come pure in generale verso i vari personaggi che affollavano il panorama romano<sup>27</sup>.

Queste le premesse entro cui si sviluppa e matura l'esigenza di un sistema di governo indipendente<sup>28</sup>, e centralizzato<sup>29</sup>. Le decisioni di rilievo vengono così prese dal papa in prima persona<sup>30</sup>, ed in pressoché totale autonomia<sup>31</sup>, senza l'intervento di alcuno

---

*Sua Santità, i quali o per l'ordinaria sazieta che sogliono avere di tutti i pontefici, o perché vedono che il presente Pontefice si vuol governare a modo suo, e che non possono avere quella parte nel pontificato che vorriano... poco l'amano, se bene lo stimano e lo temono assai. E il Papa, che conosce bene questo loro animo, inclina grandemente a fare degli altri cardinali suoi dipendenti, nei quali possa confidare...».*

<sup>26</sup> La situazione presso la corte e la curia romana è al centro come visto delle numerose relazioni dei vari ambasciatori presso la Santa Sede, provenienti dai vari stati italiani ed europei. Si è optato per dare ampio spazio a tale narrazione all'interno del presente capitolo, giacché attraverso di esse si è ritenuto poter avere una immagine quanto più vivida e fluida dei meccanismi in seno alla corte, così come delle varie alleanze e rapporti che inviati ed ambasciatori stringevano nel panorama pontificio, e da questi comprendere la rilevanza, l'ascesa ovvero la caduta di alcuni soggetti considerati, a torto o a ragione, protagonisti indiscussi del mondo a quell'epoca. Un esempio, come si vedrà, sarà quello della lotta fra i due cardinal nipoti di Clemente VIII, resocontata da tutti gli ambasciatori in visita a Roma in quel tempo, con insperata dovizia di particolari. Cfr. *infra*, note 34-37, 43 e 46.

<sup>27</sup> Sul ruolo di Roma come centro del mondo anche le considerazioni svolte nel precedente capitolo, nota 65. Quanto a Roma negli anni del pontificato clementino, grazie all'operato del pontefice essa «...stende hora più largamente il suo Impero Ecclesiastico, che in altri tempi non dilatava il profano. Quindi nasce, ch'ella non è patria solamente di se medesima, ò della sola Italia; ma ch'ella di se formi, per così dire un Mondo spirituale, che la fa generalmente divenire Patria commune di tutte le battezzate nationi. In questo riguardo esse la frequentano; i Principi loro la riveriscono; et all'Oracolo della Religione, che qui risiede, tutti i Fedeli devotamente ricorrono; e perciò non è meraviglia se un Pontefice di tanto zelo, e di tanta prudenza come era Clemente VIII con ogni spirito procurava d'essercitare quanto più perfettamente poteva questa parte del suo Supremo Pastorale officio...», in G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio*, cit., pp. 44-45.

<sup>28</sup> In questo senso a buona ragione Maria Teresa Fattori osserva come «... il declino del collegio e nepotismo di Clemente VIII sono due processi innestati profondamente l'uno nell'altro: non si tratta della sostituzione di una istituzione con l'altra ma di una modifica della forma di esercizio del potere pontificio: il papa aveva il problema della fedeltà dei membri del collegio, voleva sapere <chi fusse intrigato> con gli spagnoli, e in questa situazione i ministri consanguinei rispondevano meglio all'esigenza di neutralità...», M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., pp. 351-352.

<sup>29</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 10 ss. e p. 303.

<sup>30</sup> Il pontefice appariva del tutto restio a delegare ad alcuno ogni genere di attività, men che mai la corrispondenza politica e diplomatica, al punto da parteciparne personalmente al disbrigo. In questo senso, Z. KRISTEN, *Intorno alla partecipazione personale di Clemente VIII al disbrigo della corrispondenza politica. Contributo alla storia della segreteria di stato pontificia*, in *Bollettino dell'Istituto storico cecoslovacco in Roma*, fasc. I, Praga, 1937, pp. 29-52, nonché M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 357 testo e nota 174.

<sup>31</sup> Val la pena riportare ancora una volta le impressioni del Paruta, che sottolinea come «...comanda il Pontefice...con suprema autorità, e con mero e assoluto impero, dipendendo il tutto dalla sua sola volontà...» e poco più avanti, «...il Pontefice con suprema e assolutissima autorità ordina e dispone tutte le cose; senza né usar altrui consiglio, se non quanto a lui medesimo piace...», in E.

al di fuori dello stretto cerchio di fidati<sup>32</sup>. Fra costoro<sup>33</sup>, un posto speciale occupano

---

ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 412, anche in C. MONZANI, a cura di, *Opere politiche di Paolo Paruta precedute da un discorso di C. Monzani e dallo stesso ordinate e annotate*, Vol. II, *Relazione dell'ambasciata di Roma*, pp. 457-552, p. 513, in parte utilizzate anche da M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., in nota 2, p.1, con l'erronea indicazione di p. 467.

<sup>32</sup> Un posto di tutto rispetto nella cerchia dei fidati del pontefice era riservato a Bartolomeo Cesi, tesoriere generale e «...personaggio centrale nel controllo sulle finanze delle comunità...», tanto da esser considerato il «terzo nipote» di papa Aldobrandini. Cfr. S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 139 ss., e p. 143, nota 192. Sulla figura del cardinale Cesi, A. BORRAMEO, *Cesi, Bartolomeo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XXIV (1980), pp. 246-247, con particolare riguardo alla istituzionalizzazione della figura del tesoriere generale, da Sisto V fortemente voluta in seguito alla nomina del Cesi, nonché al suo ruolo nella devoluzione di Ferrara alla S. Sede. Sulla devoluzione di Ferrara alla S. Sede, G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinale Bentivoglio...*, cit., libro I, cap. II-III, pp. 7-30; B. BARBICHE, *La politique de Clément VIII à l'égard de Ferrare en novembre et décembre 1597 et l'excommunication de César d'Este*, in *Mélanges d'archéologie e d'histoire* 74, (1963), Mélanges de l'École française de Rome, pp. 289-328; A. GARDI, *Costruire il territorio. L'amministrazione della legazione pontificia di Ferrara nel XVII e XVIII secolo*, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma, 2011; V. PRINZIVALLI, a cura di, *La devoluzione di Ferrara alla Santa Sede, secondo una relazione inedita di Camillo Capilupi*, Ferrara, 1898; E. CALLEGARI, *La devoluzione di Ferrara alla S. Sede (1598)*, in <Rivista storica italiana>, XII, 1895, pp. 1-57; G.L. MASETTI GIANNINI, *La capitale perduta: la devoluzione di Ferrara 1598 nelle carte vaticane*, Ferrara, 2000.

<sup>33</sup> All'inizio del suo pontificato Clemente VIII si servì molto anche dell'ausilio del cardinal Montalto, nipote di Sisto V, che aveva caldeggiato ed appoggiato la sua candidatura, nonché favorito la sua elezione a pontefice. A lui consegnò la formazione e preparazione dei due nipoti, che, almeno in un primo momento, aveva in mente di tenere sullo stesso piano, ripartendo egualmente fra i due competenze ed attribuzioni. Soltanto in seguito, l'affermarsi di Pietro, più promettente e capace, e che godeva soprattutto di maggiore stima e credibilità presso la curia romana e presso le corti internazionali, lo indusse ad optare per quest'ultimo, escludendo di fatto Cinzio dalla trattazione di ogni questione di rilievo. Cfr. M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., pp. 353-354, che parla di sperimentazione di un processo di adozione del nipote di un predecessore, così come valuta il ruolo del Montalto in termini di «una soluzione temporanea, utile per permettere ai nipoti di impraticarsi nel compito progettato per loro...»; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 155 ss., nonché A. MENNITI IPPOLITO, *Il tramonto della curia nepotista...*, cit., p. 32 ss. Il passaggio di consegne sembra in realtà assai frantumato, graduale, non sempre lineare, ed in un primo momento investe soltanto la sovrintendenza generale, e non il controllo sullo Stato. Alla nascita della congregazione del Buon Governo segue infatti l'assegnazione di competenze ai cardinali Montalto, Salviati e Pierbenedetti, e non ai nipoti. Soltanto nel dicembre 1593 il pontefice opta per l'affidamento dell'ufficio a questi ultimi. Notizie su Alessandro Damasceni Peretti, il cardinal Montalto, in V. GILIBERTI, *Montalto: orazione...nel funerale d'Alessandro Peretti cardinal Montalto*, Roma, 1623; G. LETI, *Vita di Sisto V Pontefice Romano...*, cit., p. 252; T. AMEYDEN, *La storia delle famiglie romane*, I, Roma, 1910, pp. 372 ss.; L. VON PASTOR, *Storia dei papi...*, cit., XI, Roma, 1929; XII, 1930; M. LAURAIN-PORTEMER, *Absolutisme et népotisme. La surintendance de l'État ecclésiastique*, in *Bibliothèque de l'école des chartes*, 1973, tome 131, 2, pp. 487-568, p. 499; J. CHATER, *Musical patronage in Rome at the turn of the seventeenth century: the case of cardinal Montalto*, in <Studi musicali>, 16, 1987, pp. 179-227; A. GARDI, *Lo Stato in provincia...*, cit.; nonché nella recente voce di S. TESTA, *Peretti Damasceni, Alessandro*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 82, 2015. Al cardinal Montalto sono indirizzate le istruzioni della prima parte del *Thesoro politico*, raccolta di larga circolazione, che si pongono

quasi come *vademecum* generale ad uso di ogni cardinal nipote, e forniscono molte informazioni sul rapporto tra nipote, pontefice e gestione del governo temporale, *Istruzione per l'Ill.mo e Rev.mo Sig. Cardinale Montalto nipote di N. Signore Sisto V, fatta nell'anno 1587*, in *La prima parte del Thesoro Politico*, Colonia, 1589, pp. 458-481; consultata nell'edizione del 1600, *La prima parte del Thesoro Politico, in cui si contengono Relationi, Istruttioni, Trattati e vari Discorsi, pertinenti alla perfetta intelligenza della ragion di stato et all'intera cognitione de gli Interessi, & dipendenze, de' più gran Prencipi, & Signori del Mondo. Raccolto per Comin Ventura da esemplari dell'Acad. Ital. Di Colonia*, Milano, 1600, pp. 458-481. Il Dolfin lo descrive come «...capo di quindici creature di Sisto..., signore di buona mente e di buon ingegno. Viene amato dal Papa teneramente, e se coll'autorità che ha nel presente pontificato, e con il seguito e la facoltà che si trova, avesse cervello più a bottega, come si suol dire, governerebbe Roma: ma è giovane morbido, e dato a' piaceri in tal modo, che trascura quasi tutte le cose...», in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 490. Un'istantanea sul giovane cardinal Montalto, soprattutto circa la sua formazione, ci giunge infine dalle parole dell'ambasciatore Lorenzo Priuli, che racconta come «...è di quindici anni, poco parla, ma è assai capace, e pare che ognora più dia soddisfazione al papa. E' sotto la custodia di persona vecchia, di credito, ed attende per ordine di Sua Santità agli studi di legge per applicarsi ancora ai canoni; e con lui il Papa tratta con ogni piacevolezza per non invilirlo...», in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti al Senato...*, cit., p. 312. Le persone «vecchie, di credito» cui il Priuli fa riferimento sono Fabio Biondi, giurista marchigiano, e Angelo Papio, giureconsulto salernitano, entrambi prelati, ai quali viene affidata la formazione giuridica del giovane cardinal Montalto. Cfr. S. TESTA, *Peretti Damasceni, Alessandro*, cit.; nonché A. GARDI, *Lo Stato in provincia...*, cit., p. 83. Giovan Angelo Papio era uomo non solo di diritto, ma stimato ed apprezzato da molti, che lo descrivono come «...gentiluomo salernitano, e chiarissimo Giureconsulto, insegnò pubblicamente in Avignone, poi in Bologna per 22 anni, e di là fu chiamato a Roma da Gregorio III, a cui, non meno che a Sisto V, fu molto caro. A lui è diretta dal Caro la lettera 60 del vol. II, delle Familiari...», in P. MAZZUCHELLI, *Lettere inedite di Annibal Caro. Con annotazioni di Pietro Mazzucchelli, prefetto della Biblioteca Ambrosiana*, Milano, 1829, tomo II, lettera CCXLIV, p. 223, nota 1.

<sup>34</sup> I due nipoti sono Cinzio Passeri Aldobrandini e Pietro Aldobrandini, figli rispettivamente della sorella Elisabetta, sposata Passeri, e del fratello Pietro, E. FASANO GUARINI, *Aldobrandini, Cinzio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 2, 1960, pp. 102-104, e ID., *Aldobrandini, Pietro*, *ivi*, pp. 107-112; L. VON PASTOR, *Storia dei papi*, cit., XI-XIII; J. DELUMEAU, *Vie économique...*, cit. Ai due nipoti, «...entrambi elevati alla porpora il 17 settembre 1593...», si aggiungeva poi un terzo nipote, laico, Giovan Francesco o Gian Francesco, v. A. BORROMEO, *Clemente VIII*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit. La rivalità fra i nipoti, soprattutto quella di Cinzio verso Pietro, la cui autorità viene ben presto offuscata e messa in secondo piano – al punto che «...già nel 1594 molti nunzi dei paesi che rientravano nella sfera di competenza dell'Aldobrandini si rivolgevano per ogni affare di reale importanza a Pietro, mantenendo con il primo solo i rapporti di normale amministrazione imposti dall'organizzazione della segreteria di Stato...», E. FASANO GUARINI, cit. -, è motivo per il pontefice di grande imbarazzo, nonché fonte di dispendio finanziario per le casse pontificie. Fatto che stride e si pone in forte antitesi con l'atteggiamento di Clemente VIII, sempre parco nei consumi e per nulla avvezzo allo sperpero di denaro, men che mai pubblico. Una rivalità che si alimenta e cresce pian piano, e si concreta in una continua e progressiva opera di erosione e spostamento dei poteri da Cinzio verso Pietro, che sebbene più giovane, acquista presto il favore non solo della corte romana ma anche dei vari interlocutori internazionali. Su Cinzio, K. JAITNER, *Il Nepotismo di papa Clemente VIII (1592-1605): il dramma del cardinale Cinzio Aldobrandini*, in <Archivio storico italiano>, 146 (1988), pp. 57-93; sulla dimora destinata dal pontefice al nipote Cinzio, C.L.C.E. WITCOMBE, *The Vatican*

---

*Apartment of Cinzio Aldobrandini: Notes and Documents*, in <Archivum Historiae Pontificiae Roma>, 19, (1981), 173-189, nonché sulle sue capacità di promotore dell'arte nella curia romana, K.J. LLOYD, *Adopted papal kin as art patrons in early modern Rome (1592-1676)*, 2010, online al link seguente: <http://dx.doi.org/doi:10.7282/T3R78FCP>. Questo ménage familiare affatica e mette dunque a dura prova il pontefice, che alla fine tuttavia prende posizione nei confronti di Pietro, più giovane, ma anche più determinato. Dopo la doppia nomina, nel settembre 1593, i due cardinali nipoti dividono formalmente molti incarichi, fra cui anche la sovrintendenza del Buon Governo. A ben vedere, in realtà nella documentazione ufficiale è soltanto il nome di Pietro a ricorrere con certa frequenza, è lui che interviene nelle questioni più rilevanti, è a lui che viene indirizzata la corrispondenza che conta; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., pp. 142-144, anche con riferimento alla figura di Bartolomeo Cesi, che sembra l'unica persona a poter competere veramente, quanto a forza ed autorità, dinanzi all'imperio di Pietro. L'ascesa al potere di Pietro Aldobrandini è testimoniata anche nei rapporti riportati dai ed ai vari ambasciatori presso la S. Sede, come ad esempio nella relazione di Girolamo Frachetta per il marchese di Vigliena, ambasciatore spagnolo che non pochi guai causò per il suo carattere sfrontato e le sue intemperanze, il quale scrive come «...basta a Vostra Eccellenza d'essere compitamente informata della persona del Papa e del cardinale Aldobrandino, con quali soli si trattano al presente tutti gli affari del mondo...» in A.E. BALDINI, *Puntigli spagnoleschi e intrighi politici nella Roma di Clemente VIII. Girolamo Frachetta e la sua relazione del 1603 sui cardinali*, Milano, 1981, p. 99. Sulla figura di Giovanni Fernandez Pacheco, marchese di Vigliena, ID., *Puntigli spagnoleschi...*, ivi, in particolare sui vari incidenti diplomatici da questi provocati, pp. 25-29, p. 49, p. 53. Ancora il Frachetta, sui tre nipoti, e in particolare su Pietro, nel rapporto con Giovan Francesco, relaziona: «Possiede [Giovan Francesco], per esser generale della Chiesa, suprema autorità nelle cose militari, come il cardinal Aldobrandino la possiede nelle negoziali e di Stato, onde par che l'uno abbia la sua prerogativa domi, l'altro militiae, se non, questo Aldobrandino, per l'assoluta preminenza ottenuta nella spedizione di Ferrara, si può dir supremo domi et militiae, come San Giorgio, per la sua moderata autorità, nec domi nec militiae. Però il maneggio tutto, l'espediti, gl'uffici, la consulta, i favori, gli onori, le grazie, dipendono dal mezzo dell'Aldobrandino...» in ID., *Puntigli spagnoleschi...*, ivi, p. 99 in nota 2. E ancora, nelle parole dell'ambasciatore veneto Giovanni Dolfin, che indaga le cause dell'antagonismo, ricostruisce le fasi della contrapposizione, le difficoltà di Clemente VIII nell'arginare smanie e pressioni dei due nipoti, il sopravvento finale di Pietro. Ecco un efficace ritratto di Cinzio, promosso cardinale con il titolo diaconale di S. Giorgio, in E. ALBERI, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit. pp. 455-459: «Ora parliamo de' nipoti. Questi sono tre: due cardinali, Aldobrandino e San Giorgio, e il signor Gio. Francesco. Di San Giorgio parlerò prima, per non esservi manco da dire...è d'età di anni quarantacinque, di gran spirito, altiero, vivace e di buona cognizione dei fatti del mondo: ma temo assai che sia di mala natura, ovvero sia che gli accidenti occorsi, che l'hanno levato delle grandi speranze in che s'era posto al principio del pontificato, lo facciano esser tale, onde dimostrasi con tutti non solo severo, ma quasi dispietato. Questi era grandemente amato e stimato dal Papa avanti che fosse salito al pontificato, e dopo per gran pezzo ebbe la cura principale de' negozi, e si credeva da ognuno ch'egli avesse ad essere il vero nipote, perché l'altro era più giovane assai e di poca prosperità e di pochissima cognizione; ma o sia stata la sua poca prudenza nel non essersi saputo governare come avrebbe bisognato, essendosi rotto con l'ambasciatore di Spagna...e con l'ambasciatore di Toscana... oppure la gran prudenza e destrezza dell'altro, o la forza naturale del sangue, S. Giorgio insomma ha perduto ogni giorno tanto d'autorità e di credito, che non ha più chi lo seguiti, e non ottiene cosa che domandi. Ha però tutto il carico dei negozi d'Italia e di Germania, se bene tutti i ministri pubblici trattino i medesimi con l'Aldobrandino, e nelle cose brusche tutti ricorrono a lui...». E su Pietro, p. 459: «...è in età di ventisei anni, di natura nobilissima, amabile e grazioso quanto si possa dire; dietro a lui corre tutta la Corte, e a gran ragione, perché ha grandissima autorità col Papa e da esso è

scontri e tensioni in seno alla curia<sup>36</sup>.

Da uomo di morigerati e rigorosi costumi<sup>37</sup>, anche quella delle finanze si pone poi quale questione di cruciale importanza<sup>38</sup>.

---

*tenerissimamente amato; e chi non passa per questo mezzo, non ottiene alcuna cosa...». Ed infine nelle parole del Venier, che sottolinea come «...tutta l'amministrazione del Pontificato si passa tra il Papa e il cardinale Aldobrandino...», Relazione di Marco Venier, in *In questo teatro del mondo (che così vien chiamata Roma)*, p. 44, riportato da M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 358, testo e nota 178.*

<sup>35</sup> Cfr. *infra*, note 43-44. Ancora nelle parole del Bentivoglio la testimonianza dei rapporti fra la corte ed i due nipoti: «...in compagnia pur sempre andavano i due nipoti all'udienze del Papa; in compagnia negoziavano con lui; intervenivano alla sua Messa e ritornavano alle loro stanze; dividendosi dove era necessario l'uno dall'altro prima di ritirarsi. Ma ciò seguiva con differenza notabilissima d'accompagnamento, e corteggio. Non era seguito San Giorgio, se non dalla semplice sua famiglia, ò da pochi altri; là dove le stanze d'Aldobrandino erano da un infinito concorso inondate; gareggiando la Corte nell'industria del farsi vedere; e molto spesso per la gran moltitudine non dando luogo una faccia all'altra di potersi scoprire...», in G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio...*, cit., pp. 49-50.

<sup>36</sup> Cfr. note precedenti, 30, 32 e 35.

<sup>37</sup> Cfr. la relazione del Paruta, in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 441; nonché quella del Dolfin, sempre in ID., a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., p. 452. Così d'altronde era anche Sisto V, cfr. la relazione di Giovanni Gritti, p. 340, ovvero quella di Lorenzo Priuli, pp. 305-306 dove si legge che «...si mostra con tutti cortesissimo, purché non si tocchi il denaro pubblico, il quale mirabilmente custodisce e procura di ampliare per conservazione della grandezza pontificia...», anch'esse in ID., a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., pp. 331-348.

<sup>38</sup> Nella dottrina dell'epoca economia e governo occupano un posto di tutto rilievo e spesso si fondono nel concetto di governo del fisco. Cfr. in questo senso, l'introduzione di Paolo Prodi a H. KELLENBENZ, P. PRODI, a cura di, *Fisco, religione, Stato nell'età confessionale*, Bologna, 1989, pp. 7-20. Così come pure fondamentale appare la questione dell'aumento impositivo dal centro verso le periferie statali, essenziale nello Stato pontificio, ma comune a molti altri Stati europei. Cfr. M. BIANCHINI, *La tassazione nella seconda scolastica a negli scritti politici dell'Italia cinque-seicentesca*, in H. KELLENBENZ, P. PRODI, a cura di, *Fisco, religione, Stato...*, cit., pp. 43-62; nonché, sempre all'interno del citato volume, i seguenti contributi: R. BIZZOCCHI, *Politica fiscale e immunità ecclesiastica nella Toscana medicea fra Repubblica e Granducato (secoli XV-XVIII)*, pp. 355-385; G. DEL TORRE, *La politica ecclesiastica della Repubblica di Venezia nell'età moderna: la fiscalità*, pp. 387-426; A. MUSI, *Fisco, religione e Stato nel Mezzogiorno d'Italia (secoli XVI-XVII)*, pp. 427-457. Sullo Stato pontificio la produzione è vasta ed alimenta da fine Settecento un corposo filone di studi, di cui non è possibile dar conto in questa sede in modo esauriente: P. VERGANI, *Della importanza e dei pregi del nuovo sistema di finanza dello Stato pontificio*, Roma, 1794; G. ROSSI, *Sulla condizione economica e sociale dello Stato pontificio, confrontata specialmente con quella della Francia e della Inghilterra*, Bologna, 1848; A. COPPI, *Discorso sulle finanze dello Stato pontificio dal secolo XVI al principio del XIX*, Roma, 1855; J. DELUMEAU, *Vie économique et sociale...*, cit., tome second, Paris, 1959, p. 751 ss.; ID., *Les progrès de la centralisation dans l'Etat pontifical au XVI siècle*, in <Revue historique>, 1961, pp. 399-410; A. CARACCIOLO, *I bilanci dello Stato ecclesiastico fra XVI e XVIII secolo: una fonte e alcune considerazioni*, in *Mélanges en l'honneur de Fernand Braudel*, II, Toulouse, 1973, pp. 99-203; M. CARVALE, *La finanza pontificia nel Cinquecento. Le province del Lazio*, Camerino, 1974; E. LODOLINI, *Istituzioni finanziarie, contabili e di controllo dello Stato pontificio dalle origini al 1870*, Roma, 1961; M. ROSA, *La "scarsella di Nostro Signore". Aspetti della fiscalità*

Sebbene l'intervento di Clemente VIII in ambito economico non possa certamente definirsi risolutivo - in quanto il risanamento delle finanze pontificie rimane obiettivo più sulla carta che nei fatti - non c'è dubbio che esso tracci un solco, ridisegnando i rapporti con le amministrazioni locali<sup>39</sup>, e ponendo un freno ad una situazione di *mala gestio* locale ormai diffusa e radicata<sup>40</sup>.

Nella spinta alla centralizzazione ed alla razionalizzazione della caotica spesa pubblica pontificia si inserisce così anche il bisogno di controllare ciò che accade nelle periferie del regno.

Lo scopo, come accennato, è quello di creare ed istituzionalizzare un legame che faccia dipendere sempre più dal centro le comunità dello stato ecclesiastico, e tutti quei luoghi in grado di far costantemente confluire a Roma risorse economiche.

Marginalizzazione del concistoro ed ascesa del sistema delle congregazioni stabili si

---

*pontificia nell'età moderna*, in <Società e storia>, X (1987), pp. 817-845; P. PARTNER, *Papal Financial Policy in the Renaissance and Counter-reformation*, in <Past and Present>, 1980 (88), pp. 17-62; W. REINHARD, *Finanza pontificia e Stato della Chiesa nel XVI e XVII secolo*, in A. DE MADDALENA, H. KELLEMBENZ, a cura di, *Finanza e ragion di Stato in Italia e in Germania*, Bologna, 1984, pp. 353-387; E. STUMPO, *Il capitale finanziario a Roma fra Cinque e Seicento. Contributo alla storia della fiscalità pontificia in età moderna (1570-1660)*, Milano, 1985; A. GARDI, *La fiscalità pontificia tra medioevo e età moderna*, in <Società e storia>, IX (1986), 33, pp. 509-577; W. REINHARD, *Finanza pontificia, sistema beneficiale e finanza statale nell'età confessionale*, in H. KELLEMBENZ, P. PRODI, a cura di, *Fisco, religione, Stato nell'età confessionale*, cit., pp. 459-504; ID., *Il prezzo del pane a Roma e la finanza pontificia dal 1563 al 1762*, in <Dimensioni e problemi della ricerca storica>, 2, 1990, pp. 109-134; E. STUMPO, *La gestione delle tesorerie provinciali nello Stato della Chiesa fra Cinque e Seicento*, in P. CARTECHINI, a cura di, *La Marca e le sue istituzioni al tempo di Sisto V*, Macerata, 1991, pp. 49-62; F. PIOLA CASELLI, *Public Debt, State Revenue and Town Consumption in Rome (16th-18th centuries)*, in M. BOONE, K. DAVIDS, P. JANSSENS (eds.), *Urban public debt. Urban Government and the Market for Annuities in Western Europe (14th-18th centuries)*, Turnhout, 2003, pp. 93-105; M.C. GIANNINI, *L'oro e la tiara*, Bologna, 2003; A. MOIOLI, F. PIOLA CASELLI, a cura di, *La storiografia finanziaria italiana. Un bilancio degli studi più recenti sull'età moderna e contemporanea*, Cassino, 2004, in particolare cfr. pp. 17-145; U. DOVERE, *Chiesa e denaro tra Cinquecento e Settecento: possesso, uso, immagine*, Cinisello Balsamo, 2004; D. STRANGIO, *Il sistema finanziario del debito pubblico pontificio tra età moderna e contemporanea*, in <Rivista di Storia Finanziaria>, 14, 2005, pp. 7-42; M. CARBONI, *L'evoluzione del debito pubblico nella periferia pontificia in età moderna: il caso della legazione di Bologna*, e F. PIOLA CASELLI, *Evoluzione e finanziamento del debito pubblico pontificio tra il XVII e XVIII secolo*, entrambi in G. DE LUCA, A. MOIOLI, a cura di, *Debito pubblico e mercati finanziari in Italia. Secoli XIII-XX*, Milano, 2007, pp. 243-250 e pp. 221-242, così come pure i contributi relativi alla parte III; D. STRANGIO, *Debito pubblico e sistema fiscale a Roma e nello Stato pontificio tra '600 e '700*, in S. CAVACIOCCHI, a cura di, *La fiscalità nell'economia europea, secc. XIII-XVIII*, serie II, Atti delle settimane di studi, 39, Firenze, 2008, pp. 499-508; F. PIOLA CASELLI, *Il problema dell'efficienza fiscale nello Stato pontificio. Dalle dogane cittadine alle dogane ai confini (sec. XVIII)*, in P. CAFARO, G. DE LUCA, A. LEONARDI, L. MOCARELLI, M. TACCOLINI, a cura di, *La storia economica come impegno. Saggi in onore di Angelo Moioli*, Milano, 2015, pp. 99-114.

<sup>39</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate> città...*, cit.

<sup>40</sup> R. VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato Pontificio*, cit.

pongono così come fasi necessarie di un ideale e naturale avvicendamento<sup>41</sup>, non sempre tuttavia privo di traumi.

Certamente, anche in seguito alla stabilizzazione, vita ed attività delle congregazioni continuano a dipendere ancora fortemente dalla volontà del pontefice<sup>42</sup> - direttamente ed indirettamente, per il tramite e l'operato del cardinal nepote, ovvero dei nepoti<sup>43</sup>, nel caso di papa Aldobrandini<sup>44</sup> - che in esse realizza i propri obiettivi di

---

<sup>41</sup> M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 351 ss.

<sup>42</sup> Molti autori parlano spesso in termini di «svolta sistina». In effetti è con il pontificato di Sisto V che si pongono le basi per il lungo processo di istituzionalizzazione delle strutture curiali e del sistema delle congregazioni, che diventano palestra e luogo ideale per l'ascesa di molti personaggi che aspirano a ricoprire posizioni di rilievo, che in questi uffici possono mostrare capacità e competenze. Conseguenze di tale fenomeno sono la crescita ed il *favor* verso una maggiore mobilità sociale, dal nuovo sistema spronata e garantita. Così «...*la strada maestra per giungere ai vertici curiali e di governo ecclesiastico non era dunque più tanto la nascita... quanto il "servizio", l'attività ben spesa in Curia o fuori della Curia nell'impegno politico e diplomatico, come stavano a confermare i casi, premiati da un finale riconoscimento papale...*», M. ROSA, *La Curia romana nell'età moderna. Istituzioni, cultura, carriere*, Roma, 2013, p. 221. È dunque ancora una volta da ricercarsi nel pontificato di papa Peretti lo sfaldamento di quella cortina del «...*vecchio potere dei cardinali principi del Rinascimento, aprendo la strada non solo al nepotismo papale...ma anche ad una nuova generazione di funzionari, come l'Aldobrandini (poi Clemente VIII), che venivano su nella pratica delle strutture curiali...*», M. ROSA, *La Curia romana...*, cit., p. 219.

<sup>43</sup> La doppia nomina di Cinzio e Pietro Aldobrandini a cardinali nipoti è testimonianza dell'aspra lotta che si conduce all'interno della famiglia del pontefice, e di come tale questione lo attanagliasse, sino alla decisione verso Pietro. L'ambiente curiale si fa scenario di tale lotta, che viene combattuta senza sosta da Pietro, che come visto riesce pian piano ad erodere il potere di Cinzio, e a guadagnarsi uno spazio ed una considerazione tali da esser ritenuto come l'unico nipote. Così l'inquietudine del pontefice viene testimoniata e raccontata dal cardinale Bentivoglio, che riporta anche i passaggi in sequenza dell'ascesa di Pietro, G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio...*, cit., pp. 45-47.

<sup>44</sup> Sulla figura del cardinal nepote e sul fenomeno del nepotismo, W. REINHARD, *Nepotismus. Der Funktionswandel einer papstgeschichtlichen Konstanten*, in *Zeitschrift für Kirchengeschichte*, 86, 1975, pp. 145-185; ID., *Papal Power and Family Strategy in the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, in R.G. ASCH, A.M. BIRKE, a cura di, *Princes, Patronage, and the Nobility. The Court at the Beginning of the Modern Age c. 1450-1650*, London-Oxford, 1991, pp. 329-356; ID., *Bemerkungen zu Dynastie und Staat in Papsttum*, in J. KUNISCH, a cura di, *Der dynastische Fürstenstaat. Zur Bedeutung von Sukzessionsordnungen für die Entstehung des frühmodernen Staates*, Berlin, 1982, pp. 157 ss.; ID., *Papauté, confessions, modernité*, Paris, 1998; S. CAROCCI, *Il nepotismo nel medioevo. Papi cardinali e famiglie nobili*, Roma, 1999; A. MENNITI IPPOLITO, *Il tramonto della Curia nepotista. Papi, nipoti e burocrazia curiale tra il XVI e XVII secolo*, Roma, 1999; G. LUTZ, *L'esercito pontificio nel 1667. Camera apostolica, bilancio militare dello Stato della Chiesa e nepotismo nel primo evo moderno*, in *Miscellanea in onore di Mons. Martino Giusti, Prefetto dell'Archivio Segreto Vaticano*, Città del Vaticano, 1978, pp. 33-95; R. AGO, *Carriere e clientele nella Roma barocca...*, cit.; M. BERNASCONI, *Il cuore irrequieto dei papi. Percezione e valutazione ideologica del nepotismo sulla base dei dibattiti curiali del XVII secolo*, Bern, 2004. Si rimanda inoltre alla bibliografia in nota 104, p. 23; G. FRAGNITO, 'Parenti' e 'famigliari' nelle corti cardinalizie del Rinascimento, in C. MOZZARELLI, a cura di, 'Familia' del principe e famiglia aristocratica..., cit., pp. 565-587. Sull'ascesa e sul ruolo emergente di Pietro Aldobrandini, M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., p. 147 ss., S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., pp. 142-144 e 177-181, nonché note 34, p. 13, 43-44, pp. 18-19, e 46, pp. 20-21 del presente capitolo. Fa il punto della situazione Madeleine Laurain-Portemer, che, riflettendo sul rapporto fra affermazione del nepotismo, ascesa di Pietro Aldobrandini e nascita della congregazione del Buon

Governo, evidenzia come «... dès le 10 février 1592, en effet, un bref accorde aux trois cardinaux Montalto, Salviati et de Camerino, la «surintendance du gouvernement intérieur de Rome et de l'État ecclésiastique». Clément VIII s'oriente ainsi vers la formule du « Buon Governo », qui prendra corps le 15 août 1592, par la constitution *Pro commissa*. Le 30 octobre suivant, un bref place à la tête de la nouvelle congrégation les mêmes cardinaux Montalto, Salviati et de Camerino...cette forme de gouvernement dure jusqu'à la fin de 1593...A cette époque les deux courants se fondent en un seul, peu après l'élévation au cardinalat des deux neveux, promus le 17 septembre 1593. Dès le 8 décembre, ils sont substitués aux cardinaux Montalto, Salviati et de Camerino à la congrégation de Bono Regimine, et le 10 décembre, ils disposent à leur tour du droit de grâce. Voilà donc le népotisme revigoré. Il finit par triompher en la personne de Pietro Aldobrandini. Le pape, qui avait cherché à tenir la balance égale entre ses deux neveux, dut se séparer de Cinzio, caractère emporté, tandis que Pietro, homme d'aspect insignifiant, mais d'une grande capacité, prit chaque jour davantage d'ascendant. Entre 1594 et 1598, à une date indéterminée, Pietro demeura le seul surintendant « de toutes les affaires de l'Église et de l'État ecclésiastique» ...», M. LAURAIN-PORTEMER, *Absolutisme et népotisme. La surintendance de l'État ecclésiastique*, in *Bibliothèque de l'école des chartes*, 1973, tome 131, 2, pp. 487-568, in particolare pp. 509-510. Il lavoro e le tesi della Laurain-Portemer circa il ruolo del cardinal nepote quale sovrintendente dello stato ecclesiastico autonomo e distinto dalla figura del segretario di stato sono stati oggetto di critiche già a partire dalle osservazioni in tema di P. PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit., p. 193, ma rimangono ad oggi ancora preziosi e di fondamentale importanza.

<sup>45</sup> Che l'attività delle congregazioni continuasse a ruotare fortemente ancora intorno alla volontà del pontefice non è affatto un mistero, né provoca sconvolgimento alcuno, tanto che il Paruta nel descriverle efficacemente sottolinea come «...si vanno alterando e mutando senza alcun certo ordine né limitazione, ma solo come più piace al Pontefice. E sono queste alcune ragunanze di cardinali, chiamate Congregazioni; nelle quali non è determinato né il numero delle persone, né alcun'altra cosa, ma vengono formate e deputate a gusto del Pontefice, e alcune secondo l'occasione, per consigliare e trattare sopra diverse materie...» in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti...*, cit., pp. 373-374. È inoltre importante evidenziare altresì come una traccia visiva dell'istituzionalizzazione delle congregazioni all'interno del tessuto urbano di Roma manchi in realtà ancora a tutto il Seicento, giacché ad eccezione della congregazione del Sant'Uffizio - istituita nel 1542 con una sua attività propria e definita, e rispetto ai cui lavori vi è l'obbligo che ad essi assista il pontefice - la quasi totalità delle congregazioni non viene convocata con regolarità, né ha una sede ufficiale, ovvero stabili uffici di rappresentanza, bensì si riunisce spesso nelle abitazioni e nelle dimore dei cardinali che vi occupano le cariche di maggior rilievo: così allora ad esempio Buon Governo e Congregazione degli Sgravi vengono convocati il sabato, in Quirinale, ove ha sede anche la Consulta. Cfr. in questo senso le due edizioni del Gheri, che riportano sedi e dettagli operativi sull'attività di ogni congregazione, F. GHERI, *Elenchus Congregationum allorumque congressum qui pro negotiorum et causarum expeditione in Urbe fieri solent. Ordine alphabetico congestus, Romae, 1629* e ID., *Index tribunalium, congregationum, aliorumque congressum, qui in Urbe fieri solent. Opera Francisci Gherii de Sotijs ...sine praecedentia congestus, Romae, 1644*. Cfr. poi le riflessioni di Antonio Menniti Ippolito, che sul punto osserva come «...quanto alla localizzazione dei lavori delle congregazioni e magistrature...su quarantotto di queste elencate, la congregazione dell'Esame dei vescovi, e, in parte, quella del Sant'Uffizio, erano le uniche con l'obbligo di riunirsi col papa. Le congregazioni dell'Annona, di Avignone, del Buon Governo, della Consulta, si riunivano "in mansionibus" del cardinal nipote...la Rota si riuniva nel Palazzo Apostolico pro tempore, lì dove quindi si trovava il papa, e disponeva per le proprie riunioni di un ambiente a Monte Cavallo sotto la Cappella Paolina, al livello della strada. Le restanti si radunavano nelle abitazioni dei titolari, prefetti, o altre figure deputate, oppure dei cardinali decani o anziani...», in A. MENNITI IPPOLITO, *I papi al Quirinale. Il sovrano pontefice e la ricerca di una residenza*,



Così pure inarrestabile appare l'avanzata di Pietro Aldobrandini<sup>46</sup>, che arriva in

---

Roma, 2004, pp. 153-154. Quanto infine alla citata Congregazione del Sant'Uffizio: in realtà anche con riferimento ad essa paiono porsi problemi di localizzazione, almeno al principio, allorché si legge come «...ove fosse la casa del Sant'Uffizio in quel principio, non lo so...», D. BERNINI, *Istorie di tutte l'eresie, descritta da Domenico Bernino, sin' all'anno 1700*, tomo quarto, Venezia, 1745, p. 488. Ancora nel Seicento non aveva questa una sede ufficiale e definitiva, e si riuniva al Quirinale, o nel palazzo apostolico presso San Pietro, o a Santa Maria della Minerva, ovvero ancora nell'abitazione del prefetto della congregazione; I. FOSI, *La giustizia del papa: Sudditi e tribunali nello Stato Pontificio in età moderna*, p. 52. Sulla congregazione del Sant'Uffizio, V. FIORELLI, *I sentieri dell'inquisitore. Sant'Uffizio, periferie ecclesiastiche e disciplinamento devozionale (1615-1678)*, Napoli, 2009; I. FOSI, *La giustizia del papa...*, cit.; F. BECATTINI, *Istoria dell'Inquisizione, ossia del S. Uffizio*, Milano, 1797; V. D'AVINO, *Enciclopedia dell'ecclesiastico, ovvero Dizionario della Teologia dommatica e morale, del diritto canonico, delle principali nozioni bibliche, della storia della Chiesa, de'ss. padri, dei grandi scrittori ecclesiastici, dei papi, dei concilii generali, degli scismi, delle eresie, della liturgia, etc.*, tomo 1, Napoli, 1843, p. 481; D. SANTARELLI, *Dinamiche interne della Congregazione del Sant'Uffizio dal 1542 al 1572*, in <Nuova Rivista Storica>, XCVII (3), 2013, pp. 1037-1048.

<sup>46</sup> L'ascesa al potere dell'Aldobrandini non tocca soltanto la politica interna ma anche le relazioni ed i rapporti con le principali potenze europee. Se, come visto, formalmente è Cinzio a detenere il controllo degli affari con potenze come ad esempio la Germania, Polonia, Svezia o Svizzera e a ricoprire la carica di segretario di stato, le corti di mezza Europa in realtà preferiscono scavalcarlo, riconoscendo Pietro quale vero interlocutore; A. BORROMEO, *Clemente VIII*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit., nonché le considerazioni svolte nelle pagine precedenti, note 28-30. Quanto al ruolo dell'Aldobrandini presso le corti europee, non può non accennarsi al delicato incarico della doppia legazione *a latere* affidatogli dal pontefice nel 1600, che ne consacrò ulteriormente il prestigio, così come sancì il trionfo di Clemente VIII anche nel campo della diplomazia internazionale. In questo senso le considerazioni del cardinal Bentivoglio, che rimarca come «...haveva egli particolarmente con tre memorabili attioni conseguita un'amplissima gloria. Con la prima in riunire la Francia alla Santa Sede. Con la seconda in pacificare insieme le due Corone. E con la terza in ricongiungere lo Stato di Ferrara alla Sede Apostolica...», G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio...*, cit., pp. 39-40. Cfr. J.F. CHAUVARD, «Come se fosse stato il papa medesimo». *La legazione del cardinal Pietro Aldobrandini (1600-1601) e la sua rievocazione*, in J.F. CHAUVARD, A. MERLOTTI, M.A. VISCEGLIA, a cura di, *Casa Savoia e curia romana dal Rinascimento all'unità d'Italia*, Roma, 2015, pp. 195-229. Interessanti notizie su questa legazione in L. FUMI, *La legazione in Francia del Cardinal Pietro Aldobrandini narrata da lui medesimo e pubblicata in occasione del congresso internazionale di scienze storiche in Roma da Luigi Fumi*, Città di Castello, 1903; ID., *Cardinale Aldobrandini e il trattato di Lione*, Perugia, 1896; C. MANFRONI, *Nuovi documenti intorno alla legazione del cardinale Pietro Aldobrandini in Francia (1600-1601) tratti dall'Archivio Segreto Vaticano*, in <Archivio della Società romana di Storia patria>, XIII, 1890, pp. 101-150; P. RICHARD, *La Légation Aldobrandini et le traité de Lyon (septembre 1600-mars 1601). La diplomatie pontificale, ses agents au temps de Clément VIII*, in <Revue d'Histoire et de Littérature religieuses>, VII/6, 1902, pp. 481-509; VIII, 1903, pp. 25-48 e 133-151. Sempre il cardinal Bentivoglio, infine, rimarca consapevolezza, coscienza, quasi boria, che Pietro Aldobrandini aveva di sé, «...pareva, ch'egli à favor della sua Casa, e di se medesimo, si considerasse Ministro supremo di un Principato temporale, e non Ecclesiastico; hereditario, e non elettivo; dilonga stabile; e non di transitoria e breve durata...», in G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio...*, cit., p. 48.

quegli anni ad orchestrare ogni decisione della vita politica dello stato pontificio<sup>47</sup>. Con l'istituzione del Buon Governo si rompono gli schemi<sup>48</sup>, si realizza una struttura solida, in grado di legittimare e rendere effettivo e perpetuo l'esercizio del controllo del territorio dal centro, che ambisca ad un rinnovato equilibrio economico e sociale, e che conduca alla regolamentazione e definitiva regolarizzazione dei rapporti fiscali con le comunità del regno<sup>49</sup>. Una struttura certamente ancora pervasa da antichi equilibri, in cui sovente si agisce non collegialmente ma secondo l'irrefutabile volontà del pontefice, e che saprà non al più tardi emanciparsene, imparando ad avere contezza del proprio ruolo nell'edificio amministrativo pontificio. La *Pro Commissa* è di tale rilevanza che Giacomo Cohellio<sup>50</sup> la pone al centro della sua opera più nota<sup>51</sup>, i *Commentaria ad Bullam X Clementis Papae VIII de bono*

---

<sup>47</sup> Ed anche nella vita delle congregazioni, soprattutto quella del Buon Governo, rispetto alla quale Pietro sembra legare fortemente la propria ascesa e fortuna; E. FASANO GUARINI, *Aldobrandini, Pietro*, cit., S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., pp. 142-144.

<sup>48</sup> Sulla prima fase del pontificato di Clemente VIII, sul ruolo delle congregazioni e del concistoro, M.T. FATTORI, *Clemente VIII...*, cit., pp. 20-53, 108-116, 163 ss., nonché 301 ss.

<sup>49</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., pp. 122-144.

<sup>50</sup> Cfr. le considerazioni svolte nel precedente capitolo.

<sup>51</sup> Esistono varie edizioni della bolla, definita dal Curis «...il primo e migliore lavoro che abbia dato salda base al regime comunale a tipo moderno, spesso consultato e imitato dalle posteriori legislazioni...», G. CURIS, *Buon Governo*, in *Enciclopedia italiana*, 1930. Cfr. inoltre precedente nota 2. Il successo e la grande circolazione della bolla sono dovuti in parte anche al suo regime pubblicitario, che ne imponeva l'affissione in luogo pubblico presso ogni comune, nonché l'inclusione negli statuti comunali. Una copia della stessa era inoltre affissa alle porte della basilica di San Giovanni in Laterano, come pure presso le principali basiliche. Esistono poi varie edizioni in volgare, fra cui quella dello stesso Cohellio, G. COHELLIO, *Bolle di Sommi pontefici*, Roma, 1642, consultata nell'edizione del 1699, G. COHELLIO, *Bolle di Sommi pontefici e Risoluzioni e decreti concernenti l'interesse delle Comunità dello Stato Ecclesiastico, Fatte volgare, e raccolte da Giacomo Cohelli, Orvietano, Agente Generale delle medesime Comunità et a Benefitio di esse*, Lione, 1699, pp. 30-34, ma anche ad esempio la *Constitutione di Nostro Signore papa Clemente VIII sopra il Buon Governo...*, Roma-Bologna, 1592, richiamata anche dal Tabacchi, S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 116, nota 136. Vale la pena riportare proprio dall'edizione in volgare del Cohellio uno stralcio relativo al regime pubblicitario della bolla, in cui si sottolinea l'importanza della disponibilità ed accessibilità per tutti di una copia della stessa presso ogni comunità, al punto che in caso di distruzione o deterioramento vi fosse obbligo per gli ufficiali pubblici, «sotto pena della privatione de gl'offitii che hanno, et inhabilità di poterne havere per l'avvenire, con altre più grave etiamdio corporali da incorrersi ipso facto...» di rinnovarne la stampa ed affissione, favorendone addirittura, ove possibile, l'incisione in marmo. La bolla era poi soggetta a pubblica lettura, almeno due volte l'anno, durante i consigli generali ovvero le adunanze pubbliche, così che tutti potessero averne contezza; G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 34: «§26. Vogliamo ancora, che questa nostra Bolla si publichi alle porte delle Basiliche di S. Giovanni Laterano, e del Principe de gl'Apostoli di Roma, & in campo di Fiore...§ 27. Che la copia, o Sommario di essa Bolla s'inserisca nelli libri di ciascuno Statuto delle sopra dette Comunità, & Università e che almeno due volte l'anno nelli Consegli generali, & adunanze publiche di ciascuna Comunità, & Università si legga in voce alta, acciò sia sentita da tutti, e di più si tenga perpetuamente attaccata in luogo publico, e noto à tutti, dove per ordinario sogliono radunarsi li Cittadini e Terrazzani: e quando sarà logra, stracciata, e che non si potrà più leggere, li Priori, Massari, Cancellieri & altri Offitiali del publico sotto pena della privatione de gl'offitii che hanno, et inhabilità di poterne havere per l'avvenire, con altre più grave etiamdio corporali da

*regimine rerum ad dictas Universitates spectantium*, dai più semplicemente ricordata con il nome di *De bono regimine*<sup>52</sup>.

Si tratta di un vero e proprio commentario alla bolla, che glossa per glossa ne illustra e chiarisce intenti ed obiettivi programmatici<sup>53</sup>.

L'importanza della bolla clementina non risiede tanto nella creazione della congregazione, di cui a ben vedere nel testo non v'è traccia<sup>54</sup>, quanto piuttosto nell'istituzione della tutela comunitativa<sup>55</sup>, base e sostrato ideologico necessari

---

*incorrersi ipso facto, siano tenuti di rinnovar dette copie, e di attaccarle di nuovo: e se potassi commodamente fare, si debba ancora à perpetua memoria scolpire in marmo...».*

<sup>52</sup> G. COHELLIO, *Commentaria ad Bullam Clementis Papae VIII de bono regimine rerum ad dictas Universitates spectantium*, Coloniae Allobrogum, 1699. v. cap. 1, nota 53. Sul rilievo costituzionale della bolla clementina, G.B. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., pp. 233-234. Sull'importanza e sul ruolo della *Pro Commissa* Niccolò Del Re rileva come «...rimase per oltre due secoli e mezzo il documento fondamentale dell'amministrazione locale dello Stato Pontificio, tanto che ancora nella prima metà del XIX secolo essa veniva letta nei Consigli comunali e ciascun amministratore ne doveva giurare, entrando in carica, l'esatta applicazione...», N. DEL RE, *Congregazione del Buon Governo*, in *La Curia Romana. Lineamenti storico-giuridici*, quarta edizione, Città del Vaticano, 1998, p. 353 in nota n.1.

<sup>53</sup> Il Cohellio commenta la bolla dividendola in quattro parti, *salutatio*, *exordium* (o *prooemium*), *narratio*, *dispositio*: «...nostram Constitutionem in quatuor partes dividendam duxi. In prima parte ponitur Salutatio, ibi, Clemens 8. In secunda, Exordium, ibi, Pro Commissa. In tertia, Narratio, ibi, Ex quibus. In quarta, Dispositio, ibi, Hac nostra perpetuo valitura...», G. COHELLIO, *Commentaria ad Bullam Clementis Papae VIII...*, cit., p. 2. In epoca contemporanea, i due lavori sul Buon Governo di Stefano Tabacchi e Gabriella Santoncini prendono in analisi il dettato della bolla, sottolineando analogie, contrasti ed elementi di novità rispetto al repertorio legislativo pontificio dell'epoca. G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., pp. 159-182; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., pp. 116-122. Prima di loro, indispensabile rimane quella di A. LODOLINI, *L'amministrazione pontificia del "Buon Governo"*, in <Gli archivi italiani>, VI (1919), pp. 181-236 e VII (1920), pp. 3-19.

<sup>54</sup> Nel testo originario della bolla attribuzioni e competenze vengono assegnati non alla nascita congregazione, bensì al Tesoriere Generale, alla Camera Apostolica, ed ai suoi ufficiali, come ad esempio si legge in L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 9, «§6. Nec liceat in futurum, nisi de expressa Camera Apostolicae... licentia...». Nella successiva versione in volgare del Cohellio, compare invece la *Congregazione di Bonoregimine*, quattro volte richiamata nel testo, G. COHELLIO, *Bolle di sommi pontefici...*, cit., pp. 30, 31, 33. Nella bolla dell'agosto 1592 l'istituzione di una nuova congregazione non è dunque contemplata. Se ne sente tuttavia quasi la presenza, allorché si prova ad enumerare il carico dei compiti attribuiti e riversati sul Tesoriere Generale, figura centrale del governo temporale pontificio, e sull'organico della Camera Apostolica. È lì, sullo sfondo, idea appena accennata, confusa, non ancora matura. La bolla è certamente propedeutica, anzi pone le basi per la sua istituzione, ma altrove ne va ricercato l'oggetto, il fine, che è quello dell'istituzione della tutela comunitativa del centro sulle comunità territoriali. Cfr. G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 159 ss.; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 116.

<sup>55</sup> Significativa la presenza nel testo del vocabolo *tutela*, che non è sfuggita chiaramente agli studiosi, fra tutti Luca Mannori, che ne sottolinea la linea di continuità con il vocabolario amministrativo ottocentesco, L. MANNORI, *Introduzione*, a ID., a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, 1997, pp. 7-42, in particolare pp. 38-42. Se Gabriella Santoncini ne evidenzia la corrispondenza sul piano giuridico con l'istituto della tutela, e come esercizio della *vigilantia* e *auctoritas* sovrana, Stefano Tabacchi opta invece per una lettura filologica, in cui la tutela

all'edificazione della congregazione.

Stante l'incapacità delle comunità dello stato pontificio di provvedere al risanamento delle proprie finanze<sup>56</sup>, stante il mancato o risibile gettito assicurato dai tributi locali alle casse centrali<sup>57</sup>, una riforma dall'alto a protezione e sorveglianza delle comunità appare allora l'unica via percorribile.

Si avalla così una idea di controllo e tutela esercitati dal centro, o meglio dal pontefice<sup>58</sup>, e che si dirama nel corpo amministrativo pontificio.

Se al momento della promulgazione della *Pro Commissa* Clemente VIII opta per l'affidamento dell'esecuzione della bolla agli esperti cardinali Montalto, Salviati e Pierbenedetti<sup>59</sup>, non appena maturato Pietro nel ruolo di unico nepote, ed avviata ormai dai tre l'opera di risistemazione delle finanze locali, egli consegna la neonata

---

«designa più che altro una metafora del ruolo paterno del pontefice rispetto a tutta la Chiesa...», S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., 117; G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit. p. 159 ss.; S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 117. Sul concetto di tutela, L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994, pp. 137-188, su tecnica ed ideologia della tutela comunitativa; L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, 1997, nonché ID., *Controllori e controllati nell'Italia dell'Ottocento*, in <Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica>, 4, 1996, pp. 57-79.

<sup>56</sup> Sulla crisi degli anni 1590-92, P. BURKE, *Southern Italy in the 1590s: hard times or crisis?...*, cit.; J. DELUMEAU, *Vie économique...*, cit., p. 553 ss., nonché la bibliografia in tema indicata a p. 15, nota 37. Sul legame fra crisi ed emanazione della bolla, S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 109 ss.

<sup>57</sup> A. CARACCILOLO, *I bilanci dello Stato ecclesiastico fra XVI e XVIII secolo...* cit., pp. 99-203; M. CARVALE, *La finanza pontificia nel Cinquecento...*, cit.

<sup>58</sup> Ovvero, come visto, per il tramite dei nipoti. Cfr. in particolare nota 46.

<sup>59</sup> Sulla figura del cardinal Montalto si rimanda a quanto già riportato in nota 33. Sul cardinale Anton Maria Salviati, P. HURTUBISE, a cura di, *Correspondance du nonce en France Antonio Maria Salviati*, t. I (1572-1574), Roma, 1975; P. HURTUBISE, R. TOUPIN, a cura di, *Correspondance du nonce en France Antonio Maria Salviati*, t. II (1574-1578), Roma, 1975; P. ARNOLFINI, *Narratione della morte, et solenni essequie dell'Illustr.mo et Reverend.mo signor cardinale Antonio Maria Salviati. Con la dichiarazione dell'Apparato funerale fattogli in Roma dall'Ill.mo sig. Lorenzo Salviati suo Nipote, nella chiesa di S. Iacomo in Augusta, dal medesimo cardinale edificata*, Roma, 1603; R. BUCOLO, *Antonio Maria Salviati e la collezione di antichità del palazzo alla Lungara*, in <Archeologia classica>, vol. LVIII, n.s. 8, 2007, pp. 293-315; P. DE ANGELIS, *Il cardinale Antonio Maria Salviati, 1536-1602: benefattore insigne degli ospedali di San Giacomo in Augusta e di San Rocco delle Partorienti*, Roma, 1952. Dalla relazione del Dolfin apprendiamo inoltre che «... Salviati è de' migliori soggetti del Collegio, d'origine fiorentino, ma, per lunga abitazione de' suoi tenuto romano...è signore molto prudente e molto risoluto nelle cose del governo...si come parmi averlo conosciuto tanto risoluto, che quando avesse maggiore autorità, ogni principe dovrebbe trattar seco con ogni circospezione...» in E. ALBERI, a cura di, *Relazioni degli ambasciatori veneti al Senato...*, cit., pp. 482-483. Sul cardinale Mariano Pierbenedetti, S. TABACCHI, *Pierbenedetti, Mariano*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXXXIII, 2015, nonché A.E. BALDINI, *Puntigli spagnoleschi...*, cit., pp. 105, 133, 141. Quanto infine all'affidamento congiunto del Buon Governo ai tre cardinali, M. LAURAIN-PORTEMER, *Absolutisme et népotisme...*, cit., pp. 423-424, anche in nota 32 del presente capitolo, pp. 15-16. Gli atti di nomina sono in ASV, *Segreteria dei brevi*, busta 362, cc. 3 ss., come riportato da S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 140, in nota 183.

congregazione nelle mani dei due nepoti<sup>60</sup>.

Ben presto si comprenderà che si tratta di un affidamento congiunto soltanto formale, in realtà esclusivo a Pietro Aldobrandini, la cui traccia segnerà inevitabilmente il primo tratto di vita del Buon Governo<sup>61</sup>.

Se è interessante interrogarsi sulla natura della tutela<sup>62</sup> - il cui espresso richiamo apre il testo della bolla<sup>63</sup> - è sulla cura paterna del pontefice verso le comunità che occorre allora soffermarsi, su quel legame che così si crea, si giustifica, si salda; sulla distanza-vicinanza fra Roma, la curia e l'entourage del pontefice, e quel che accade nelle periferie, nelle comunità del regno.

Riproponendo, e di fatto replicando, il tradizionale concetto della comunità come *pupilla*, minore, priva di attitudine alcuna all'autonomia ed incapace di autodeterminarsi, essa viene così riconosciuta quale persona che non dispone di capacità giuridica, e necessita perciò di un soggetto ulteriore e superiore, con il precipuo compito di occuparsi delle sue sorti e di assicurare ogni aspetto che riguardi la sua vita.

Questo obiettivo, sì ambizioso, da la misura della centralità e del ruolo della neonata congregazione: con essa si istituzionalizza il controllo del territorio e si legittima ufficialmente l'ingerenza del centro in sfere di competenza sino ad allora nelle piene mani delle comunità suddite.

Non si hanno purtroppo tracce dei lavori preparatori della *Pro Commissa*<sup>64</sup>. Stefano Tabacchi analizza diffusamente il contenuto della bolla, sulla scia del lavoro interpretativo svolto dai giuristi pontifici a partire dalla promulgazione della bolla<sup>65</sup>; tra questi ultimi l'opera del Cohellio si attesta quale analisi più fedele ed accurata, che ne chiarisce il dettato, senza stravolgerne contenuti e fini<sup>66</sup>.

Per comodità del lettore, si ritiene dar conto in estrema sintesi dell'analisi del Tabacchi.

Nell'analisi della bolla *Pro Commissa*, Stefano Tabacchi sottolinea come il controllo delle finanze locali, oggetto primario di quest'ultima, risponda ad una situazione congiunturale grave, la crisi economica del

---

<sup>60</sup> I tre cardinali avevano maturato grande esperienza in campo amministrativo e finanziario, soprattutto Pierbenedetti, e l'attuazione dei compiti cui erano stati chiamati, in qualità di esecutori della *Pro Commissa*, crea la base per la nascita della congregazione, come visto inizialmente non prevista dal dettato della bolla; S. TABACCHI, *Pierbenedetti, Mariano...*, cit.

<sup>61</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., pp. 142-144.

<sup>62</sup> Cfr. nota 55, nonché le considerazioni in tema svolte nel capitolo precedente.

<sup>63</sup> E più nello specifico, il suo *prooemium*, cfr. G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., pp. 10-13.

<sup>64</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 116. Secondo Tabacchi, la *Pro Commissa* «sfuggì agli osservatori diplomatici contemporanei e fu ricordata solo rapidamente negli Avvisi, tranne un frammento di biografia di Clemente VIII elaborato nell'ambiente Aldobrandini non molti anni dopo la morte del pontefice...».

<sup>65</sup> Come accennato, sono molte le edizioni della bolla, anche se le analisi imprescindibili e da tenere in dovuta considerazione appaiono a chi scrive quelle del Cohellio e le successive del De Vecchis.

<sup>66</sup> La circolazione e la fortuna di opere come quella del Cohellio rappresentano dunque non soltanto il segno di un cambiamento in atto, ma soprattutto aprono la via alla stesura di altri testi sull'attività delle prime istituzioni amministrative pontificie, che testimoniano l'essenza e la forza del governo temporale papale in età moderna, come ad esempio le successive e celebri raccolte di Giovanni Battista De Luca, ovvero di Pietro Andrea De Vecchis.

1590-92: il pontefice almeno in questa fase non pare quindi preoccuparsi molto della creazione di un nuovo organo, ma si risolve ad affidare invero tale controllo a due realtà già esistenti e pienamente operative, gli organi camerale ed i governatori provinciali. Forse anche per questo l'autore ricorda come per gli osservatori del tempo tale provvedimento passi in realtà quasi del tutto inosservato, comparando soltanto fuggacemente negli Avvisi ed in alcuni passaggi della biografia su Clemente VIII circolata nell'ambiente degli Aldobrandini dopo la morte del pontefice. L'esame dei contenuti della bolla sembra avere quasi un approccio filologico sul testo, sul quale l'autore opera chirurgicamente, dividendo in tre parti il provvedimento, soffermandosi in particolare sulla *narratio*, proemio che ne esplicita le ragioni, i motivi che sottostanno alla promulgazione della bolla; sulla presenza del concetto di "tutela", che non passa ignorata anche da altri studiosi, come ad esempio Luca Mannori; sulla contrapposizione tra *bonum publicum* e *lucra privata*; sull'importanza dell'invio delle *tabellae*; sulle condizioni per garantire la piena osservanza della bolla.

La *Pro Commissa* si connota di caratteri innovativi<sup>67</sup> e programmatici<sup>68</sup>: dall'esordio in *medias res* circa l'estensione della tutela paterna del pontefice anche in *temporalibus*<sup>69</sup>, alle rigorose obbligazioni circa modalità di applicazione, pubblicazione ed osservanza del dettato normativo in essa contenuto, cui comunità ed amministratori locali soggiacciono<sup>70</sup>.

Ampia parte dell'*exordium*<sup>71</sup> è pervasa di toni paternalistici: a partire dalla paterna

---

<sup>67</sup> Cfr. l'analisi economica di S. POLI, *Bilanci di previsione delle comunità pontificie secondo la bolla Pro Commissa (15 agosto 1592)*, in *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, 2011, vol. 111, pp. 678-689; ID., *Accounting e "buon governo" delle comunità locali dello Stato Pontificio alla fine del XVI secolo*, in *Contabilità e cultura aziendale*, 2012, XII, pp. 156-178; ID., M. GATTI, *Accounting and the Papal States: The influence of the Pro commissa Bull (1592) on the rise of an early modern state*, in *Accounting History*, vol. 19, 2014, pp. 475-506.

<sup>68</sup> La bolla sancisce infatti l'estensione della tutela, di cui il pontefice è stato da Dio investito nei confronti della Chiesa di Roma anche in *temporalibus*. Accanto alla solennità dell'*incipit*, la rigidità del dettato attuativo, che come si vedrà più avanti, scandisce una serie di numerosi e dettagliati obblighi da osservarsi da parte di comunità ed amministratori locali. Con riferimento al regime di pubblicità ed alle sue modalità di applicazione ed esecuzione, Gabriella Santoncini definisce un «*unicum nella storia dello Stato Pontificio*», in G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 176.

<sup>69</sup> Questa infatti l'apertura della bolla: «*Pro commissa nobis à Domino Sanctae Romanae Ecclesiae, eique etiam in temporalibus subiectarum civitatum, et Populorum tutela paternaque erga nostros subditos charitate praecipuo studio tenemur providere, ut ad eos pertinentia bona, ea qua decet fide et cura, utiliter et provide administrentur, praesertim vero tollantur pravi abusus, qui in publicum, et commune damnum paulatim irrepunt...*». L'idea dell'autorità paterna del Pontefice circola ampiamente già a partire dal Quattrocento, ed appare legata a doppio filo alla sua figura di Pastore universale. Così come non è difficile nella letteratura trovare la metafora del Pontefice quale Padre di tutti i popoli, segno e testimonianza di un'applicazione collaudata e consolidata di questo schema, così appare allora logico l'esordio della bolla clementina con un'estensione dello stesso anche in *temporalibus*. Tra i molti esempi che si potrebbero citare a riguardo, si è optato per rimanere entro il papato clementino: il cardinal Bentivoglio nel descrivere l'azione di Clemente VIII in politica estera correlandola al ruolo spirituale di Pastore, sottolinea come «*...per servitio particolare della Santa Sede usava ogni studio per mantenersi con gli altri Principi Cattolici in ogni migliore corrispondenza, affinché essi nelle persone loro proprie, et in quelle de' loro popoli conservassero tanto più la riverenza dovuta verso la Chiesa Romana, e potesse egli appresso di loro tanto più ritenere con l'affetto di un Padre unitamente l'autorità di Pastore...*», in G. BENTIVOGLIO, *Memorie del Cardinal Bentivoglio...*, cit., p. 40.

<sup>70</sup> Cfr. nota 50.

<sup>71</sup> Cfr. nota 53.

carità del pontefice verso i sudditi, che lo spinge, anzi, obbliga, ad intervenire, con diligenza particolare, affinché gli abusi cattivi che li opprimono vengano rimossi<sup>72</sup>.

Il tenore del testo spinge a considerare la bolla come un provvedimento emergenziale: i beni delle comunità, oggetto specifico della tutela pontificia, appaiono in pericolo, giacché nel mirino degli abusi e della cattiva amministrazione<sup>73</sup>, che «*a poco a poco con danno notabile del pubblico sono stati introdotti e dalli quali è nato il grosso debito*»<sup>74</sup>.

È la constatazione di tali malanni che motiva la necessarietà ed urgenza del provvedimento, giacché se con pienezza non si porge rimedio «*tali abusi caderanno di male in peggio*»<sup>75</sup>.

Data la situazione, l'intervento dal centro pare debba attuarsi entro un'ottica rimediale; tuttavia esso avviene secondo i crismi della vigilanza e del controllo, strumenti il cui impiego in realtà dovrebbe collocarsi *ex ante*, e che qui invece si collocano *ex post* a sanare gli abusi sino ad allora perpetrati a danno delle comunità. Come giustamente rileva Stefano Tabacchi, il legame della bolla con la crisi del 1590-1592 è pregnante, e «*... solo dopo la fine della crisi agricola e l'avvio di un relativo risanamento delle finanze locali la Pro Commissa perse il suo carattere, per così dire, congiunturale per divenire la base di un articolato sistema di controlli...*»<sup>76</sup>. Un provvedimento dunque dettato da esigenze contingenti, ma destinato a consolidarsi e stabilizzarsi.

Qualche riga più avanti il tono quasi si sfuma: dai *cattivi abusi*<sup>77</sup> muta il registro, ed ecco che a questi si affiancano gli *inconvenienti*<sup>78</sup>, riproponendosi la tradizionale antitesi tra *bonum publicum* e *privata commoda*<sup>79</sup>, quasi a voler ridimensionare un *incipit* a dir poco altisonante.

Ma il carattere solenne in realtà già si respira e permea tutto il testo, allorché si

---

<sup>72</sup> Cfr. testo in nota 68. Così nella versione in volgare del Cohellio: «*Per la cura commessaci...e per la paterna carità verso i nostri sudditi, siamo obligati con diligenza particolare di provvedere, che i loro beni siano con cura, utile e providenza amministrati, e in particolare, che siano tolti via gli abusi, cattivi, quali poco a poco con danno notabile del pubblico sono stati introdotti...*», G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30.

<sup>73</sup> Come osserva a buona ragione Tabacchi, «*... l'ideologia della tutela si fondava su una premessa ideologica che rimarrà una costante nella storia del Buon Governo, l'idea che i gruppi dirigenti locali fossero incapaci di assicurare una corretta gestione della finanza locale...*», S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit. p. 120.

<sup>74</sup> G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30.

<sup>75</sup> G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30. Nell'edizione originale, «*...nisi celeriter opportuna remedia adhibeantur, quotidie in deterius prolabi videmus...*», L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8.

<sup>76</sup> S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., p. 121.

<sup>77</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8; G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30.

<sup>78</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8, «*Quibus malis atque incommodis (quantum nostra vigilantia atque auctoritate eniti possumus) occurrere cupientes...*»; G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30, «*...e desiderando Noi per quanto potrà la nostra vigilanza, et autorità rimediare a questi inconvenienti...*».

<sup>79</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8; G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30, nonché S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., p. 117.

stabiliscono ad esempio durata ed ambiti di applicazione della bolla: tale *constitutione* avrà infatti da osservarsi in perpetuo, e sarà oggetto di applicazione universale, su tutto il territorio dello Stato ecclesiastico, a qualsivoglia Città, Terre, Castello, Villa o luogo<sup>80</sup>.

Addirittura, se ne rimarca ulteriormente l'universalità, includendo e specificando come nell'assoggettamento siano da ricomprendersi anche le città di Bologna e Benevento<sup>81</sup>, tradizionalmente considerate centri di potere impermeabili all'attività amministrativa centrale.

L'obbligazione cui tali soggetti - entità minori come visto incapaci di arginare gli abusi ed i malanni così prodotti dagli amministratori locali ai beni pubblici - saranno tenuti, sarà quella di inviare, ogni anno, quindi con cadenza definita, una tabella, *aut libellus*<sup>82</sup>, in cui «*siano descritte tutte le spese ordinarie, e straordinarie pubbliche, utili, ovvero necessarie...*»<sup>83</sup>, a Roma, affinché sia sottoposta a revisione da parte del camerlengo e del tesoriere generale<sup>84</sup>, investiti dei poteri di «*...rivederla, correggerla, et approvarla, e di cassare e levar via tutte quelle spese, che sono*

---

<sup>80</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8, «*Hac nostra perpetuo valitura constitutione statuimus, et ordinamus, ut in qualibet Civitate, Terra, Oppido, Castro, et loco dicti Status temporalis Ecclesiastici universi, itaut etiam Bonon., ac Benevent. Nostrae Civitates sub hac constitutione sint comprehensae, tabella aut libellus quotannis initio anni conficiatur...*»; G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30, «*Con la presente Constitutione da osservarsi in perpetuo, statuimo e ordinamo, che in qualsivoglia Città, Terre, Castello, Villa, o luogo di tutto il detto Stato Ecclesiastico temporale, compresi ancora Bologna, e Benevento, si debba fare ogn'anno in proncipio un libretto...*». Il Tabacchi solleva dubbi sulla scarsa chiarezza di questo passaggio, in cui la bolla «*non chiariva se i centri minori soggetti alla giurisdizione di una città dovessero mandare la tabella a Roma...*», S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., p. 121. L'espressa menzione delle città di Benevento e Bologna, così come la specificazione «*in qualibet civitate, terra, oppido, castro et loco...*» fa in realtà propendere per una *ratio* di uniformità, per un'applicazione universale e per un assoggettamento all'obbligo dell'invio della tabella a Roma di ogni centro locale, senza alcuna differenziazione.

<sup>81</sup> Su Bologna, A. DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa*, cit.; ID., *La <libertà prescritta>. Le resistenze al controllo centrale nella Bologna del Cinque-Seicento*, in L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, cit., pp. 212-224. Si rimanda poi alle considerazioni svolte nel precedente capitolo, p. 8 ss. Quanto a Benevento invece, G.V. CIARLANTI, *Memorie storiche del Sannio chiamato oggi Principato Ultra*, Isernia, 1644; S. BORGIA, *Memorie storiche della pontificia città di Benevento*, Roma, 1763; D.M. ZIGARELLI, *Storia di Benevento*, Napoli, 1860; E. ISERNIA, *Storia di Benevento*, Benevento, 1875; G. VERGINEO, *Storia di Benevento e dintorni*, Benevento, 1985; O. VEHSE, *Benevento territorio dello Stato pontificio fino all'inizio dell'epoca avignonese*, Benevento, 2002.

<sup>82</sup> Cfr. testo in nota 80. Sulle modalità di controllo dei bilanci tramite l'invio della tabella, G. SANTONCINI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 163-165; M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo sulle Comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali (1701-1736)*, in L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, 1997, pp. 183-209. Le tabelle formano parte della serie XII dell'archivio del Buon Governo presso l'Archivio di Stato di Roma, denominata «*Bilanci comunali e conti economici*».

<sup>83</sup> G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30; L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8.

<sup>84</sup> Solo successivamente dalla futura Congregazione del Buon Governo, che al momento ancora non è prevista.



*contro la forma di questa nostra constitutione, ancorché introdotte dalli statuti o consuetudini...»*<sup>85</sup>.

Ecco qui l'atto di assoggettamento formale delle comunità, delle pupille, che non solo attraverso l'invio annuale della tabella devono render conto di quel che fanno e quanto spendono, ma che soprattutto vengono sottoposte e necessitano della successiva approvazione generale da parte dell'autorità centrale di quanto in essa presentato.

Ancor più importante e degno di ulteriore ed autonoma riflessione, il fatto che laddove queste ultime si trovino ad affrontare spese che al "papà" non aggradano, seppur introdotte da statuti o consuetudini, le vedranno cassate senza colpo ferire, giacché semplicemente ritenute in contrasto con la bolla<sup>86</sup>. Una cessione quindi pressoché totale e sostanziale della loro capacità: ecco le comunità sottoposte all'amministrazione centrale, eccole strette nel giogo paterno.

Se il dispositivo della bolla, articolato in trenta paragrafi, sembra esser caratterizzato da una parte da eccessiva rigidità e rigidità<sup>87</sup>, e dall'altra da una altrettanto eccessiva possibilità di aggirare, ovvero smagliare questo sistema di controlli a maglie strette<sup>88</sup>, come giustamente rilevato anche dal Tabacchi<sup>89</sup>, la bolla del successivo 30 ottobre 1592 interviene a chiarirne le modalità di esecuzione, cercando di metter ordine in particolare ai problemi ed incertezze riscontrati circa il pagamento dei debiti, l'esecuzione ovvero la subastazione dei beni soggetti ad esecuzione<sup>90</sup>.

In realtà, obiettivo precipuo della seconda bolla è l'affidamento dell'esecuzione della *Pro Commissa* nelle mani esperte dei cardinali Montalto, Salviati, e Pierbenedetti, ai quali si concede la facoltà di «*conoscere privatamente e le cause tra le comunità e i loro debitori e di imporre la subastazione dei beni degli insolventi*»<sup>91</sup>, e solo

---

<sup>85</sup> G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30; L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8.

<sup>86</sup> G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 30 ss.; L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 8 ss.

<sup>87</sup> Come visto ad esempio in relazione alle modalità di redazione della tabella, nonché circa il regime di pubblicità della bolla, ovvero l'obbligo di prestarvi giuramento.

<sup>88</sup> Come ad esempio laddove si concedeva ai governatori, ovvero ai vescovi, ampia facoltà di autorizzare spese urgenti.

<sup>89</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 121 ss.

<sup>90</sup> G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., pp. 34-35.

<sup>91</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 121. Così nel testo in volgare, G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., pp. 34-35: «*Commettiamo alla prudenza e discretezza vostra...piena, e libera facoltà e podestà sopra qualsivoglia altro Giudice ordinario, o delegato di qualsivoglia dignità, e autorità, benché fosse Camerlengo di S. Chiesa, Vicecamerlengo, Tesoriero Generale, Auditore, o Chierico della Camera Apostolica, Auditor di Ruota, Cardinale della Romana Chiesa, Legati etiam de Latere, Giudice che eserciti giurisdizione in Roma, o fuori di essa, tutte le cause d'appellazioni, richiami, ricorsi, nullità, o notoria ingiustitia, revisione de' conti sotto pretesto d'error di calcolo, o riduzione ad arbitrio d'huomo da bene; e di restituti ne in integrum tanto sopra le cose sopradette, come anche sopra la validità, e invalidità di qualsivoglia esentione, o immunità concessa a qualsivoglia persona dalle medesime Comunità, e Università, benché con autorità della Sede Apostolica nostra, e de' nostri predecessori, e se devano esser approvate, o rejette...».*

secondariamente, ed indirettamente, l'ufficializzazione della creazione del Buon Governo, congregazione *ad hoc* deputata allo svolgimento di tutte le attività di vigilanza e controllo delle comunità così introdotte.

La congregazione del Buon Governo rimane così ancora una volta sullo sfondo, purtuttavia presente, e viva, un'entità *in fieri* che attingerà forza proprio dal riconoscimento da parte delle comunità ad essa soggette e dal ruolo che saprà ritagliarsi nel panorama istituzionale pontificio.

## II — NATURA E POTERI DELLA SCBG

---

Nelle bolle clementine appena analizzate si racchiude l'essenza del Buon Governo nel suo primo decennio di attività. Si tratta di un periodo che vede la congregazione svilupparsi e prender forma, propedeutico alla progressiva emancipazione dalle figure che ne condizionano i passi iniziali<sup>92</sup>. Un'istituzione dinamica che all'inizio del Seicento si muove all'interno di un percorso evolutivo, in un lento ma continuo affastellarsi di procedure, circostanze, personaggi.

È importante tener tutto ciò a mente giacché tali passaggi evocano non solo i primi anni di vita della congregazione, ma esprimono soprattutto respiro e spirito del governo pontificio di età moderna<sup>93</sup>.

Come analizzato, il Buon Governo nasce quale prodotto di un drastico provvedimento emergenziale, la *Pro Commissa*, che interviene prescrivendo misure rimediali per il risanamento delle dissestate casse pontificie, piegate dalla crisi del 1590-92, ed ancor di più dagli aiuti finanziari e dalle dilazioni nei pagamenti concessi alle comunità nei momenti più neri della crisi.

Dettato dalla contingenza dei tempi, questo nuovo organo preme sui rapporti centro-periferia, ponendosi ad un livello superiore ed ulteriore nella trama di tali relazioni, ed esercitando il controllo fiscale ed economico sulle comunità soggette<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Come accennato, nei primi anni di operato la congregazione sembra rimanere sullo sfondo. Nella *Pro Commissa* il controllo sulle finanze viene infatti demandato al Tesoriere generale ed alla Reverenda Camera Apostolica, cfr. nota 54. Personaggio centrale e burattinaio dei suoi primi movimenti sembra essere infatti Bartolomeo Cesi, Tesoriere generale e protagonista indiscusso del suo tempo. Egli orchestra e dirige - insieme ai tre cardinali esecutori della bolla e successivamente Pietro Aldobrandini - le prime fasi di vita della congregazione. È a lui che le comunità indirizzano la corrispondenza, ed è lui ad avviare concretamente il controllo, incrociando bilanci, dati, documenti. Stefano Tabacchi ha ricostruito le prime fasi di vita della congregazione proprio a partire dai carteggi del Cesi, in ASR, *Lettere del Tesoriere generale*, busta 1; ASR, *Camerale II, Epistolario*, buste 2, 3, 11/2, 16/1, richiamati dall'autore in nota 143 p. 122. Sul ruolo del Cesi e sui problemi di applicazione della *Pro Commissa* nei primi mesi che seguono alla promulgazione, S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 122 ss.

<sup>93</sup> M. ROSA, *La Curia romana nell'età moderna. Istituzioni, cultura, carriere*, Roma, 2013.

<sup>94</sup> Giustamente osserva il Tabacchi, «... la creazione del Buon Governo...comportò la sovrapposizione a un reticolo giurisdizionale esistente di un nuovo organo, che esercitava la sua

Il suo avvento può collocarsi in un momento in cui tutto il sistema congregatizio sta crescendo e mutando, stabilizzandosi certo, ma mantenendo ancora ampi margini di indeterminazione, e dipendenza dalle consolidate prassi curiali cinquecentesche. Forse è proprio anche per questo che all'inizio si trova ad operare in un ambiente di assoluta fluidità, sovraffollato<sup>95</sup>, in cui le attribuzioni dei diversi organi pontifici collimano e si accavallano<sup>96</sup>.

Nello specifico, la congregazione sembra mutuare e raccogliere competenze che ancora fino a tutto il pontificato clementino sono in forza ad organi fondamentali del governo temporale, quali la Reverenda Camera Apostolica<sup>97</sup> e la Congregazione degli Sgravi<sup>98</sup>. Condivide poi il soggetto apicale, il cardinal nepote, con un altro organo, la Sacra Consulta<sup>99</sup>, con l'inevitabile conseguenza della fluidità ed interconnessione tra le attività di entrambe le congregazioni.

In un contesto in cui l'affermazione e la stabilizzazione del potere delle strutture istituzionali centrali rappresentano ancora il meccanismo di un processo *in fieri*, l'empasse sembra esser superata più che da esigenze di razionalizzazione, soprattutto dall'intervento di un personaggio, Pietro Aldobrandini, cardinal nepote, intenzionato ad imporsi addirittura sul pontefice, e a dettare una politica disinvolta e fortemente personalistica<sup>100</sup>. Al punto che, non appena compreso il ruolo ed il potenziale della congregazione, contribuisce anch'egli al processo di consolidamento e statalizzazione del controllo così esercitato. Anche grazie al ruolo svolto dall'Aldobrandini, la figura del cardinal nepote si rivelerà centrale nell'azione del Buon Governo fino a tutto il Seicento<sup>101</sup>, gancio con i sistemi clientelari e di

---

*azione su una porzione di territorio diversa da tutti gli altri organi centrali di governo...», S. TABACCHI, Il Buon Governo..., cit., p. 151.*

<sup>95</sup> Certamente, la fluidità e la sovrapposizione di competenze fra le varie congregazioni in seno alla Curia romana appare costante e tratto distintivo non solo del Buon Governo, ma un po' di tutta la costellazione amministrativa pontificia, a partire dalle quindici congregazioni sistine in poi.

<sup>96</sup> S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., p. 138. Come visto, prima ancora che al Buon Governo, tali competenze sono demandate al camerlengo ed al tesoriere generale, ed in un primo periodo di grande parte di esse è investito proprio Bartolomeo Cesi, personaggio chiave della politica istituzionale del tempo.

<sup>97</sup> N. DEL RE, *La Curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, Roma, 1952, p. 265 ss.

<sup>98</sup> S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., p. 138. Ma anche la Consulta, che fino all'abolizione del Nepotismo condividerà con il Buon Governo la figura del cardinal nepote, che sarà ponte e raccordo tra le due istituzioni. Sull'intreccio delle attività di queste tre congregazioni, G. LUNADORO, *Relazione della Corte di Roma...*, cit., pp. 19-20.

<sup>99</sup> Cfr. nota precedente, nonché *infra*, note 102, e 112.

<sup>100</sup> Cfr. nota 45, nonché S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., pp. 142-144 e 177-181.

<sup>101</sup> E più specificatamente, sino all'abolizione del Nepotismo, avvenuta *de facto* nel 1676, ma ufficialmente nel 1692. Con l'abolizione del Nepotismo, il cardinal nipote verrà sostituito nelle sue attribuzioni dal Prefetto, figura meno legata alla persona del pontefice, autonoma da quest'ultimo e soprattutto dalla sua famiglia e dalla sua sfera di rapporti clientelari, indipendente nelle scelte e slegato dal vincolo del suo mandato alla vita del pontefice. Abolizione del Nepotismo ed ascesa della figura del Prefetto aprono la strada verso una definitiva configurazione istituzionale della congregazione, determinandone una posizione di rilievo centrale e di accresciuto prestigio ed autorità nell'apparato amministrativo pontificio. Cfr. in questo senso le considerazioni di S.

patronage in seno alla curia, ponte di raccordo con l'attività delle altre congregazioni – tra tutte la Consulta <sup>-102</sup>, espressione e presenza viva della voce del pontefice in ogni questione trattata.

Se la *Pro Commissa* apre la strada per l'attuazione di una politica di vigilanza e controllo imposta dal centro sugli enti locali, con finalità di ripresa economica e natura spiccatamente amministrativo-fiscale, è con la bolla del 4 giugno 1605<sup>103</sup>, che si apre ancor di più lo squarcio, la frattura con il sistema precedente.

Devono quindi passare tredici anni, l'avvento di un altro pontefice, Paolo V<sup>104</sup>, - che persegue ancor di più la politica di centralizzazione inaugurata dai predecessori<sup>105</sup> -, perché termini il rodaggio dell'attività di controllo sul territorio, e si opti per un allargamento a tutto tondo delle competenze del Buon Governo, che si estenderanno e andranno a toccare così anche il lato giudiziario. Ecco allora in questo organo mostrarsi la tradizionale commistione di *administratio* e *iurisdictio* tipica delle istituzioni di età moderna<sup>106</sup>.

In questo caso le due sfere riescono a mantenersi tuttavia ben separate, giacché il cardinal nepote detiene e gestisce tutto il lato amministrativo ed economico, mentre

---

TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 154 ss., nonché ID., *Per la storia dell'amministrazione pontificia nel Seicento: organizzazione e personale della congregazione del Buon Governo (1605-1676)*, in <Offices et papauté, 14. -17. siècle : charges, hommes, destins>, sous la direction d'Armand Jamme et Olivier Poncet, Rome, École française de Rome, 2005, pp. 613-634.

<sup>102</sup> Fino all'abolizione del Nepotismo, come visto, Consulta e Buon Governo condivideranno ai loro vertici la figura del cardinal nepote. La presenza del cardinal nepote in entrambe le congregazioni fa sì che esse siano costantemente in contatto fra loro, creando un ponte, un raccordo, che facilita la collaborazione ed il coordinamento nello svolgimento delle attività comuni, S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 218.

<sup>103</sup> Sulla bolla *Cupientes* di Paolo V, L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., vol. 3, pp. 155-156, G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., pp. 35-36.

<sup>104</sup> Su figura e politica di Paolo V, V. REINHARDT, *Paolo V*, in *Enciclopedia dei Papi*, 2000, vol. III, pp. 277-292; P. BOUTRY, P. V, in P. LEVILLAIN, a cura di, *Dizionario storico del papato*, II, Milano, 1996, pp. 1085-1087; S. GIORDANO, *Paolo V, papa*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit., vol. 81, 2014; ID., a cura di, *Le istruzioni generali di Paolo V ai diplomatici pontifici (1605-1621)*, Tübingen, 2003; L. VON PASTOR, *Storia dei papi*, XII, Roma, 1930; M. MONACO, *Le finanze pontificie al tempo di P. V (1605-1621). La fondazione del primo banco pubblico in Roma*, Lecce, 1974; E. STUMPO, *Il capitale finanziario a Roma fra Cinque e Seicento. Contributo alla storia della fiscalità pontificia in Età moderna*, Milano, 1985; P. STACCIOLI, *Banditi e società. Lo Stato Pontificio agli inizi del Seicento...*, cit., pp. 138-180; M.C. GIANNINI, *L'oro e la tiara. La costruzione dello spazio fiscale italiano della Santa Sede...*, cit.; G. BRUNELLI, *Politica europea e riforma tridentina: le istruzioni generali di P. V ai diplomatici pontifici (1605-1621)*, in <Rivista di storia e letteratura religiosa>, XLI (2005), pp. 579-584.

<sup>105</sup> Cfr. in tal senso le considerazioni svolte nel precedente paragrafo 2.1.

<sup>106</sup> L. MANNORI, *Per una 'preistoria' della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune*, in <Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno>, 19 (1990), pp. 323-504; ID., *Il sovrano tutore: pluralismo istituzionale e accentramento...*, cit., p. 97 ss.; L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001; S. COGNETTI, *Legge amministrazione giudice. Potere amministrativo fra storia e attualità*, Torino, 2014.

rimane soggetto assolutamente estraneo all'esercizio della giustizia, demandata interamente ai cardinali, ai quali viene inoltre espressamente conferita dalla bolla la facoltà di avvalersi di personale tecnico di supporto, o meglio di «*aliquos praelatos aut alias personas iuris prudentia praeditas a nobis approbanda*»<sup>107</sup>.

La bolla *Cupientes* rinnova dunque la *Pro Commissa*, attribuendo alla congregazione poteri e competenze anche in materia giudiziaria; nomina infatti sei cardinali quali esecutori della bolla<sup>108</sup>, concedendo loro ampie ed indefinite facoltà, su «*...omnes et quascumque causas, tam civiles quam criminales et mixtas ad Communitates et Universitates quascumque Status nostri ecclesiastici nobis mediate et immediate subiectas, tam active, quam passive pertinentes, per se vel alios ab eis subdelegandos, audiendi, discutiendi, examinandi, expediendi, et terminandi, ad omnia alia et singula in eadem constitutione [=Pro Commissa] contenta executioni demandanda...*»<sup>109</sup>.

In questo modo, la congregazione si delinea e prende forma: cardinali con ampie competenze giudiziarie, il cui numero, mai stabilito per legge<sup>110</sup>, sarà destinato negli anni ad un aumento costante; i prelati «ponenti»<sup>111</sup> – come nella Sacra Consulta<sup>112</sup> – un team ad ausilio tecnico-giuridico dei cardinali nella proposizione e trattazione

---

<sup>107</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 155. Sui ponenti, che avevano funzione di “proporre” le cause, cfr. S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 188 ss.

<sup>108</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 155. Si tratta rispettivamente di Mariano de SS. Marcellino, e Pietro di Camerino, Ottaviano di Santa Sabina Bandino, Domenico di Sant’Onofri Tosco, Domenico Ginnasio, Innocentio Bufalo di S. Tomasso in Parione, ai quali si aggiunge Bartolomeo Cesi; v. anche G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 35. Sulla vita dei primi sei cardinali membri del Buon Governo nominati con la *Cupientes*, S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 165-167. Sui requisiti per l’accesso al Buon Governo sembrano condividersi le considerazioni del Tabacchi in tema, sull’importanza della competenza tecnica apportata da questi soggetti, così come allo stesso tempo dalla imprescindibilità o comunque ancora dalla rilevanza di un certo nesso, rapporto con la famiglia del pontefice regnante. Cfr. ID., *ivi*, p. 174.

<sup>109</sup> L. CHERUBINI, *Magnum Bullarium Romanum...*, cit., p. 13; G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 35: “*...dandosi facoltà di sentire, esaminare...tutte e qualsivoglia cause civili, criminali e miste, che appartenghino ad esse Communità, o Università del nostro Stato Ecclesiastico, a noi mediate o immediate soggette, di qualsivoglia sorte che siano, attrici, o ree, e di eseguire ancora quanto in detta Constitutione o Bolla si contiene...*”.

<sup>110</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 163, in nota 47.

<sup>111</sup> I ponenti erano coloro incaricati dell’introduzione e trattazione di una certa causa o questione in seno alla congregazione: «*...si configuravano come consultori dei cardinali, incaricati di mettere la propria competenza tecnico-giuridica al servizio della congregazione...*», così li definisce S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 188 ss; G. MORONI, *Ponente, Ponens*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. LIV, p. 93.

<sup>112</sup> Sulla Consulta, G. LUNADORO, *Relatione della Corte di Roma...*, cit., p. 19; G. MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. XVII, pp. 181-184; A. GARDI, *Lo Stato in provincia...*, cit., pp. 76-77; nonché le recenti considerazioni di G. BRUNELLI, *Il primo registro della congregazione della Sacra Consulta*, online al link: [https://www.academia.edu/6738684/Il\\_primo\\_registro\\_della\\_Congregazione\\_della\\_Sacra\\_Consulta](https://www.academia.edu/6738684/Il_primo_registro_della_Congregazione_della_Sacra_Consulta). Sui rapporti tra Buon Governo e Consulta, S. TABACCHI, *Buon Governo, Sacra Consulta e dinamiche dell’amministrazione pontificia nel XVII secolo*, in <Dimensioni e problemi della ricerca storica>, XVII, 2004, fasc. 1, pp. 43-65.

delle cause; il segretario di congregazione, figura a metà strada tra fedeltà clientelare ed autonomia della carica<sup>113</sup>; gli agenti di comunità, veri e propri collettori delle istanze locali<sup>114</sup>; il cardinal nepote, soggetto apicale al vertice della congregazione fino al 1692, anche chiamato prefetto della congregazione.

Al crescere della popolarità ed autorevolezza del Buon Governo, corrisponderà un progressivo incremento dei membri che la comporranno, dato anche il prestigio delle cariche<sup>115</sup>. Personale che negli anni andrà consolidandosi ed istituzionalizzandosi, i cui compiti non verranno specificamente assegnati da disposizioni di legge, ma ben presto con la prassi si delinearanno ed autonomamente stabilizzeranno.

Pur intervenendo il 23 novembre 1607 una declaratoria della bolla a circoscrivere e meglio specificare il raggio d'azione della giurisdizione della congregazione<sup>116</sup>,

---

<sup>113</sup> Sulla figura dei segretari del Buon Governo le fonti sembrano avere di informazioni, e sembrano restituire un'immagine alterata, quasi appiattita. Il Cohellio ne sottolinea la centralità all'interno dell'attività della congregazione, G. COHELLIO, *Commentaria...*, p. 169 ss. Cfr. sul punto le considerazioni di S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 175 ss., nonché la ricostruzione dell'elenco dei segretari del Buon Governo, che va a sostituire quella del Lodolini, ID., *ibidem...*, pp. 427-434; S. IUCCI, *La trattatistica sul segretario tra la fine del Cinquecento e il primo ventennio del Seicento*, in <Roma moderna e contemporanea>, 3, (1995), pp. 81-96. Cfr. inoltre G. MORONI, *Segretario, Secretario, e Segretario del Buon Governo*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. LXIII, pp. 245-258 e p. 265, che ricostruisce la storia della figura del segretario, occupandosi anche della trattatistica a questi dedicata. Ad esempio, per il Parisi nel segretario devono necessariamente sintetizzarsi queste tre persone: «che sia un buon cittadino, uomo di corte e uomo di lettere...», F. PARISI, *Istruzioni per la gioventù impiegata nella segreteria*, Roma, 1785, p. 4. Ecco poi le qualità che ogni buon segretario deve possedere, così enunciate nel trattatello di Isidoro Nardi, p. 5 ss. «...a chi vuole incamminarsi all'impiego di un così nobile, e lodevole ministero: ... niuno dee fermarsi nelle mie istruzioni e nella semplice prattica, che avrà appresa...copiando quattro lettere; perché se si contenterà di ciò, e della sola abilità, di saper formare un buon Carattere, sarà reputato un diligente Copista, e non un perfetto Segretario. Per essere adunque tale, si richiedono necessariamente, oltre la pratica, una intera cognizione della lingua Latina, una frequente lettura de' migliori Autori accreditati in essa, una soda intelligenza delle Scienze, ed una piena erudizione, che possederono i Cardinali Sadoletto, Bembo, ed altri non pochi, i quali da questa decorosa professione, e riceverono la loro estimazione, e ritrassero premj e posti di dignità eminenti...» in I. NARDI, *Il segretario principiante ed istruito. Lettere moderne di D. Isidoro Nardi accademico arcade*, Venezia, 1739. Il Moroni non manca tuttavia di guardare criticamente all'opera del Nardi, «...le cui scempiaggini pur dilettono più d'uno...», in ID., *ibidem*, p. 255.

<sup>114</sup> G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., cap. 1, p. 21, note 88 e 90, nonché *infra*, cap. 3.

<sup>115</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 163-175, in particolare pp. 167-171.

<sup>116</sup> La declaratoria del 23 novembre 1605 viene in calce ed accompagna la bolla del 4 giugno 1605 in quasi tutti i bollari. Così anche nell'edizione in volgare del Cohellio, G. COHELLIO, *Bolle di Sommi Pontefici...*, cit., p. 36. La declaratoria precisa e ridimensiona le attribuzioni conferite ai cardinali ponenti dalla *Cupientes*, ritenute forse troppo generiche ed indeterminate. Si motiva infatti nella declaratoria, al §1, *Causa*: «...Ma perché per la generalità delle sudette nostre lettere si potrebbe qualcuno facilmente immaginare, che da noi siano state commesse quelle cose, che non habbiamo havuta mai intentione di commettere, per levar dunque ogni difficoltà, havendo Noi per abastanza espresso in queste il tenore delle sopradette lettere...». In questo modo la competenza giudiziaria del Buon Governo viene ad esser delimitata per materia, più precisamente attraendo a sé tre tipi di contenzioso: quello su redditi e proventi delle comunità; quello in merito

L'attribuzione di competenze giudiziarie consacra definitivamente la centralità ed il ruolo del Buon Governo nella politica pontificia di età moderna, decretandone inevitabilmente anche l'incredibile longevità. Giudici del Buon Governo sono cardinali selezionati fra le più alte cariche curiali, con un *curriculum* ed una formazione che paiono quasi standardizzarsi, ritenuti elementi imprescindibili per l'accesso alla congregazione: laurea in diritto, esperienza in seno alle congregazioni ovvero ai tribunali rotali, pratica nel contenzioso e nell'attività amministrativa.

Un organo che come in un moderno ordinamento giudiziario garantisce più gradi di giudizio, in prima istanza *coram secretario*, ed in seconda in composizione plenaria<sup>117</sup>, al cui vertice siede il cardinal prefetto, figura personificata dal cardinal nepote fino all'abolizione del Nepotismo, nel 1692<sup>118</sup>, ed in seguito maggiormente autonoma dalla famiglia e dalla politica del pontefice regnante.

L'avvio faticoso registrato nel periodo iniziale del Buon Governo appare a metà Seicento ormai lontano: seppur consolidata nella sua forma e nel suo operato, l'organizzazione interna della congregazione sarà soggetta a continui rimaneggiamenti ed aggiustamenti lungo tutta la propria esistenza, a testimonianza non solo dei mutati tempi, ma anche dell'evoluzione dell'idea che ne sorregge l'azione, e cioè la funzione tutoria esercitata dal padre-pontefice sulle comunità.

### III — DISCIPLINA ED EVOLUZIONE DELLE COMPETENZE DEL BUON GOVERNO IN TEMA DI AMMINISTRAZIONE LOCALE, FISCO E RAPPORTI CON LE COMUNITÀ

---

Definiti ambiti ed attribuzioni del Buon Governo nel suo primo secolo di vita<sup>119</sup>, resta da vedere come concretamente l'attività della congregazione si sia declinata nel rapporto con le comunità.

Quale organo amministrativo, incaricato del controllo economico-finanziario, essa era destinataria di un fitto scambio con le periferie del regno, culminante nell'invio,

---

all'amministrazione delle abbondanze comunitative, ed infine quello concernente il saldo dei conti degli amministratori.

<sup>117</sup> N. DEL RE, *La Curia Romana...*, cit., p. 353, nonché P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo ed altre SS: Congregazioni e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Comunità e di tutto lo Stato Ecclesiastico*, Roma, 1732.

<sup>118</sup> N. DEL RE, *La Curia Romana...*, cit., p. 355, testo ed in nota 6.

<sup>119</sup> La normativa riguardante il Buon Governo nel Seicento rimarrà sostanzialmente invariata, sarà oggetto di interventi durante i pontificati di Alessandro VII e Clemente XII, che tuttavia ne riconfermeranno o modificheranno solo lievemente competenze ed attribuzioni. Per un significativo mutamento occorrerà attendere il XVIII secolo, ed in particolare le riforme introdotte da Benedetto XIV con le costituzioni *Quamvis*, del 29 luglio 1752, e *Gravissimarum*, del 1° ottobre 1753, che ne ampliano significativamente il raggio di azione, potenziando significativamente le competenze giudiziarie della congregazione. In tema *infra*, cap. 3.

una volta l'anno, dei bilanci finanziari attraverso la tabella comunitativa, la quale veniva sottoposta ad esame e successiva approvazione da parte della congregazione, che poi la ritrasmetteva alle comunità stesse.

In veste di organo giudiziario, a quest'ultima erano invece indirizzati i ricorsi concernenti l'interesse delle comunità, in cui le stesse erano attrici ovvero convenute<sup>120</sup>. Venivano poi rivolti al Buon Governo anche altri tipi di istanze, in forma di semplici lettere o suppliche<sup>121</sup>.

Il Buon Governo giudicava come visto in primo ed in secondo grado, statuendo in questo modo anche in maniera definitiva sulle questioni sottoposte.

Le sentenze emesse dalla congregazione - in forma ristretta ovvero plenaria -, venivano motivate, e contenevano rimandi alla dottrina ed alla giurisprudenza dell'epoca, in particolare rotale. Ben presto attività amministrativa e giurisdizionale della congregazione e giurisprudenza rotale entrano in contatto, acquistando rilevanza agli occhi di pratici e dotti, tanto da esser raccolte e pubblicate dall'avvocato curiale Pietro Andrea De Vecchi, in un'opera in tre volumi, comunemente ricordata come *De Bono Regimine*<sup>122</sup>.

Come però il Buon Governo concretamente agiva a livello locale? Chi personificava la congregazione *in loco*? Gli agenti della comunità, che risiedevano in Roma, ma che

---

<sup>120</sup> Sul ridimensionamento della competenza per materia della congregazione introdotto dalla declaratoria della bolla, del 23 novembre 1607, v. nota 116.

<sup>121</sup> Grande parte della serie II del fondo Buon Governo è costituita proprio da questo tipo di documentazione: istanze, suppliche, semplici lettere, inoltrate dalle comunità, ovvero da singoli privati alla congregazione. Trattano gli argomenti più vari e disparati, ma sovente hanno il pregio di descrivere e fissare la situazione in cui si trovava una certa comunità in un certo lasso di tempo. Sulla serie II nonché più in generale sull'archivio del Buon Governo, v. *infra*, par. 2.4, nota 138.

<sup>122</sup> Il *De Bono Regimine* del De Vecchis è l'opera che a tutto tondo si occupa dell'attività svolta dalla Congregazione del Buon Governo. Essa si componeva di 3 volumi e di una appendice al secondo volume, dedicando il terzo volume alla giurisprudenza rotale, nella quale tuttavia il Buon Governo rimane presenza fissa e costante. Cfr. P.A. DE VECCHIS, *Collectio constitutionum, chirographorum et brevium diversorum romanorum pontificum pro bono regimine universitatum ac communitatum Status Ecclesiastici*, Romae, 1732; ID., *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo ed altre SS: Congregazioni e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Comunità e di tutto lo Stato Ecclesiastico*, Roma, 1732; ID., *Appendice al secondo volume dell'opera De bono regimine*, Roma, 1743; ID., *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae auditorum ad materiam Boni Regiminis, Universitatum et Communitatum signanter Status Ecclesiastici... De bono regimine Tomus tertius*, Romae, 1732. Sull'analisi dell'opera fra gli altri, L. RICCI, *La produzione normativa nello Stato della Chiesa nel De bono regimine di Pietro Andrea Vecchi (prima metà del XVIII secolo)*, in P. MAFFEI, G.M. VARANINI, a cura di, *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri. La formazione del diritto comune. Giuristi e diritti in Europa (secoli XII-XVIII)*, Firenze, 2014, pp. 247-254. Sulla committenza dell'opera, Maura Piccialuti ipotizza che vi sia dietro la figura del cardinale Imperiali, a partire dalle considerazioni del Moroni, secondo il quale «...il cardinale pubblicò un codice diviso in quattro volumi, contenente le leggi pel buon governo dello Stato Ecclesiastico...», G. MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. XXXIV, p. 149. Con riguardo all'opera del De Vecchis, l'autrice non manca di sottolineare come si tratti di «...uno strumento alla cui elaborazione non fu estraneo il prefetto Imperiali, che ne risulta esser stato l'ispiratore, e in qualche modo, il committente...», M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p. 187.



viaggiavano costantemente lungo il territorio pontificio, ed erano competenti ad indagare e controllare le comunità della zona affidatagli<sup>123</sup>.

In particolare, da una parte essi si facevano carico delle istanze delle comunità, seguendo il contenzioso in cui erano coinvolte e presentando alla congregazione i memoriali da queste ultime predisposti, tuttavia non assumendone direttamente la difesa in giudizio, come efficacemente sottolinea il Cohellio: «*agens ad negocia, procuratore vero, seu syndicus ad lites constituitur...*»<sup>124</sup>; dall'altra, svolgevano un ruolo ispettivo e di controllo, controllando l'intero *iter* di trasmissione delle tabelle comunitative, ovvero vigilando affinché le comunità onorassero il pagamento dei propri debiti.

Il lavoro dell'agente del Buon Governo richiedeva dunque un certo tipo di formazione tecnica, così come anche e soprattutto una certa dose di negoziazione e senso pratico<sup>125</sup>.

Preziose informazioni ci vengono in tal direzione fornite proprio dal Cohellio, che racconta la vita della congregazione da una posizione privilegiata, svolgendo egli stesso in prima persona la professione di agente – così come anche suo fratello Domenico<sup>126</sup> –, ingranaggio vivente e testimone diretto dei meccanismi operativi della congregazione<sup>127</sup>.

Parte dei suoi *Commentaria* è in realtà impegnata a tratteggiare la figura dell'agente, e fornisce al riguardo dettagliate informazioni, a cominciare dai requisiti per l'accesso, per finire alla dignità della carica, cui viene dedicato un intero capoverso, in cui l'autore sottolinea l'indispensabilità della laurea in diritto, così come la rilevanza del legame e relazione dell'aspirante agente con la curia<sup>128</sup>.

Se con riferimento alla dimensione locale dell'attività del Buon Governo a metà Seicento - e cioè nel pieno periodo classico della congregazione -, si conosce prevalentemente la sola figura dell'agente, periodicamente inviato a supporto e verifica del controllo così esercitato dal centro, sarà nel Settecento, con l'avvento e l'istituzionalizzazione dello strumento della visita che i controlli sul territorio

---

<sup>123</sup> Cfr. la prosopografia degli agenti delle comunità di Stefano Tabacchi, in appendice a S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., pp. 435-470.

<sup>124</sup> G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., p. 160. Il presente passo è oggetto di riflessione anche da parte del Tabacchi, che si sofferma sul concetto di *agens* così come elaborato dal Cohellio, in ID., *Commentaria...*, p. 265 ss.; S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 195-196.

<sup>125</sup> Cfr. *infra*, nota 127.

<sup>126</sup> Su Domenico Cohellio, agente di comunità di cui Giacomo diventa coadiutore nel 1605, S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 446.

<sup>127</sup> Sulla figura dell'agente le fonti sembrano in realtà avere di notizie. Molti agenti vengono da quella classe media di cui all'epoca ancora troppo poco si sapeva, e di molti loro difficile appare ritrovare traccia. Ci è riuscito Tabacchi, segnalando tuttavia criticità e lacune nel ricostruire la prosopografia degli agenti del Buon Governo, fra le cui fila risultano appunto i due fratelli Cohellio, cfr. note precedenti, nonché S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 435-436. Scarna anche l'attenzione da parte della storiografia; N. DEL RE, *La Curia Romana...*, cit., p. 354; S. TABACCHI, *ibidem*, p. 195 ss.; E. LODOLINI, *L'Archivio della Sacra Congregazione del Buon Governo...*, cit.; A. MODIGLIANI, *I rapporti tra il Comune di Avignone e la Corte di Roma: la carica dell'agente*, in <Rassegna degli archivi di Stato>, 39 (1979), pp. 20-32.

<sup>128</sup> G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., pp. 265-267.

diverranno centrali nell'attività della congregazione. Invero, era stato già Sisto V a prevedere l'invio di cinque chierici in organico alla Camera Apostolica con lo specifico compito di vigilare sui conti delle comunità, ispezionando sul luogo documenti, bilanci ed inventari di beni pubblici e privati, riferendo e rappresentando così a livello centrale quanto accadeva in una certa realtà territoriale<sup>129</sup>.

Strumento mutuato dalla sfera spirituale<sup>130</sup>, presente sin dall'inizio a disposizione del personale della congregazione, la visita verrà utilizzata appieno e continuativamente soltanto nel Settecento, durante la prefettura di Giuseppe Renato Imperiali<sup>131</sup>, che ne farà ampio uso, e ricoprirà personalmente il ruolo di visitatore, visitando in circa un trentennio gran parte delle comunità dello Stato Pontificio<sup>132</sup>.

È importante allora notare come i due strumenti a disposizione della congregazione consentano di fatto una conoscenza capillare e profonda da parte del centro delle vicende – finanziarie, ma non solo - che interessano le periferie, nonché di tutto quanto avviene nelle comunità locali, ed è degno di arrivare anche all'orecchio del centro.

Entrambi danno ampio spazio alle istanze locali, prevedendo la possibilità di comporre direttamente sul posto eventuali contrasti e liti all'interno della comunità, entrambi riescono a consegnare all'autorità centrale una istantanea definita di un certo luogo e delle problematiche, anche ricorrenti, che ad esso si legano. Entrambi, a varie riprese, sono in grado di testimoniare entro un lasso di tempo più o meno ampio, *deficit* cronici e contrasti che tornano e negli anni si ripropongono in una data comunità, così come esiti e sviluppi positivi conseguenti all'adozione di un certo atto o decisione da parte della congregazione.

È altresì importante rilevare come l'istituto della visita, su cui più avanti si parlerà diffusamente, nasca in ambito spirituale, quale strumento religioso di controllo dell'attività parrocchiale e della comunità di fedeli<sup>133</sup>, contenendo in sé tuttavia sin dall'inizio aspetti temporali, ma venga adattato e largamente utilizzato dalla

---

<sup>129</sup> In proposito, P.A. DE VECCHIS, *Collectio constitutionum, chirographorum et brevium...*, cit., pp. 109-110.

<sup>130</sup> Alla visita sarà dedicata ampia parte del cap. 3. Per la bibliografia in tema si rimanda perciò al prossimo capitolo.

<sup>131</sup> M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit. Sulla figura dell'Imperiali, nominato Prefetto del Buon Governo con chirografo del 4 maggio 1701, e al vertice della congregazione per ben 36 anni, fino alla sua morte, avvenuta il 25 gennaio 1737, il Moroni osserva come «...*fu fatto prelato del Buon governo, ove molto si adoperò pel pubblico bene con industria e diligenza, a vantaggio delle città e terre pontificie...*», in G. MORONI, *Imperiali, Giuseppe Renato*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica*, cit., vol. XXXIV, pp. 149-150, p. 149. Cfr. poi S. TABACCHI, *Imperiali, Giuseppe Renato*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit., vol. 62 (2004), pp. 305-308.

<sup>132</sup> M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p.203 ss. Cfr. inoltre nota precedente. Sull'inizio dell'attività di visitatore sottolinea sempre la Piccialuti: «...*Con chirografo del 4 maggio 1701 viene nominato da Clemente XI prefetto del Buon Governo e nello stesso giorno, con altro chirografi, gli viene data amplissima facoltà di «...visitare le comunità dello Stato Ecclesiastico...*», M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p. 185.

<sup>133</sup> G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche ...*, edizione italiana a c. di P. CIPROTTI, L. PROSDOCIMI, A. GIACOBBI e G. PELLICCIA, in *Storia della Chiesa*, vol. XII/2, p. 649 ss.

congregazione, che lo laicizza, e che nel XVIII secolo, con la prefettura di Giuseppe Renato Imperiali, ne fa un impiego continuativo e strumentale all'esercizio del controllo sul territorio<sup>134</sup>.

L'Imperiali ha il pregio dunque non soltanto di regolamentarlo, ma di renderlo anche stabile ed indispensabile per l'operato della congregazione nel suo ultimo secolo e mezzo di vita. Alle visite viene dedicata la serie IV dell'archivio della congregazione<sup>135</sup>, che contempla una specifica sezione dedicata proprio a quelle effettuate dall'Imperiali<sup>136</sup>.

#### IV — L'EREDITÀ DELL'OPERATO DEL BUON GOVERNO E L'IMPORTANZA DELL'ARCHIVIO DELLA CONGREGAZIONE OGGI

---

La fortuna del Buon Governo sembra destinata a perpetuarsi nel tempo. L'attività della congregazione, quale organo amministrativo e giudiziario dello stato ecclesiastico, lascia traccia indelebile della vita delle comunità degli ex domini pontifici nella copiosa documentazione del fondo «Buon Governo» presso l'Archivio di Stato di Roma<sup>137</sup>, in particolare nelle serie II e VIII<sup>138</sup>.

---

<sup>134</sup> Sottolinea in questo senso efficacemente il Moroni come l'Imperiali «...ogn'anno in tempo delle vacanze a proprie spese visitava una provincia, mentre inviava i prelati della medesima congregazione a visitare le altre, ancor essi a sue spese, con immenso utile delle comunità visitate, di cui rivedevano i conti obbligando i debitori a pagare, e provvedevano alle miserie de' poveri; ritornati a Roma riferivano tutto alla congregazione per le opportune provvidenze...», G. MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. XXXIV, p. 149.

<sup>135</sup> La serie IV - *Visite economiche e relazioni sullo stato delle Comunità 1655 – 1830*, ha una consistenza di poco meno di un migliaio tra registri e volumi, e conserva proprio le relazioni di visita iniziate sotto la prefettura del cardinal Imperiali. Come si legge dalla descrizione archivistica della serie, disponibile nel sito web dell'Archivio di Stato di Roma al seguente link: <http://ricerca.archiviodistatoroma.beniculturali.it/OpacASRoma/inventario/IT-ASROMA-AS0930-0000000>, «...I visitatori erano inviati in tre modi: 1- dalla Congregazione del Buon Governo ex officio, in virtù delle sue ordinarie facoltà, 2- dalla Congregazione del Buon Governo "con l'oracolo pontificio"; 3- dal Pontefice, per breve. Con chirografo 4 maggio 1701, Clemente XI dette facoltà al cardinal Imperiali, prefetto della Congregazione, di visitare le Comunità dello Stato, precisandone i compiti e i poteri. Molte delle visite successive vennero effettuate per motivi particolari. Nel 1753 Benedetto XIV specificò che i visitatori dovevano essere nominati dal Buon Governo in congregazione generale. Minuziose istruzioni per i visitatori furono pubblicate più volte; spesso, poi, i visitatori non si limitavano al controllo amministrativo e finanziario dei Comuni ispezionati o alla risoluzione di controversie, ma facevano precedere la relazione della visita da notizie più o meno ampie sulla storia comunale, le condizioni economiche e geografiche, la popolazione, ecc. della Comunità ispezionata...».

<sup>136</sup> *infra*, cap. 3.

<sup>137</sup> La storia dell'archivio del Buon Governo è interessante quanto quella della congregazione. Fino al 1919 presso l'Archivio Vaticano, l'Archivio della Sacra Congregazione del Buon Governo trova oggi definitiva collocazione presso la sede dell'Archivio di Stato di Roma, complesso di S. Ivo alla Sapienza. Lunghie peripezie, che hanno determinato il trasferimento di una parte del fondo a Parigi in età napoleonica, come pure al rientro dalla Francia uno smembramento e ricomposizione discutibili ad opera di Francesco Saverio Tuccimei nei primi del Novecento, ne fanno oggetto di grande interesse e studio, da parte di storici ed archivisti, ma anche fonte di preziosa

Un patrimonio, quello contenuto negli archivi del Buon Governo, che ancor oggi rimane fonte inesauribile di documenti preziosi, per accademici e pratici.

Non è un caso che uno dei primi approcci al Buon Governo sia stato, per chi scrive, non dottrinale, e forse quasi fuori dagli schemi se si pensa alla stesura di un classico lavoro dottorale.

Nel caso di specie, si trattava di far riconoscere dinanzi ad un organo di primo grado, il Commissariato per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, la Toscana e l'Umbria<sup>139</sup>, l'esistenza di diritti di uso civico su un appezzamento di terreno, al tempo ricadente nei territori delle ex province pontificie, sul quale si erano succeduti

---

documentazione per tecnici di diverse professioni, quali agronomi, periti demaniali, geometri. L'archivio si divide in quattordici serie, per un totale di 13124 buste, e contiene atti di varia natura, quali, a mero titolo esemplificativo, atti giudiziari (serie A-B-C, serie VIII e serie II in parte), stati dei beni (serie VII-b), bilanci comunali e conti economici (serie XII), catasti (serie VI), piante, mappe, disegni (serie XIV). Su storia e vicissitudini dell'archivio del Buon Governo si hanno in realtà scarse notizie, per di più ferme agli anni Sessanta del secolo scorso; E. LODOLINI, a cura di, *L'archivio della S. Congregazione del Buon Governo (1592-1847). Inventario*, Roma, 1956; F.S. TUCCIMEI, *L'archivio del «Buon Governo» dello Stato Pontificio e il suo «smembramento»*, in <Notizie degli archivi di Stato>, 3, Roma, 1943, pp. 64-66; E. LODOLINI, *Lo smembramento dell'archivio della S. Congregazione del Buon Governo*, in <Notizie degli archivi di Stato>, n° 13, Roma, 1953, pp. 41-45; A. LODOLINI, *L'amministrazione pontificia del Buon Governo*, in <Gli archivi italiani>, 6 (1919), pp. 181-236; A. BAZZONI, *Gli archivi di Roma*, in <Archivio storico italiano>, tomo XVI, Firenze, 1872, pp. 461-470, in particolare pp. 462-463. V. infine le considerazioni di S. TABACCHI, *Il buon governo...*, cit., *Nota sulle fonti*, pp. 21-24.

<sup>138</sup> La serie II rappresenta in realtà una miscellanea di atti per luoghi, dalla consistenza assai considerevole, circa 5600 buste, contenente una serie di documenti aventi diversa natura, in molti casi giudiziaria, quali lettere, suppliche, istanze. È interessante notare come la serie II costituisca forse la testimonianza più significativa del contorto smembramento operato nel Novecento dal Tuccimei; E. LODOLINI, *Lo smembramento...*, cit., p. 43. Sull'alterazione dell'archivio e ciò che attualmente rimane dell'impianto originario S. TABACCHI, *Il buon governo*, cit., p. 22. Quanto alla serie VIII, a differenza della serie II, essa vanta dimensioni ben più contenute (circa 82 buste e volumi) e contiene esclusivamente atti giudiziari prodotti fra il 1611 ed il 1866. La serie VIII è una delle serie di provenienza dall'Archivio Vaticano, confluite poi nel patrimonio dell'Archivio di Stato di Roma.

<sup>139</sup> Il commissario per la liquidazione degli usi civici, istituito con la L. 16 giugno 1927 n. 1766, è l'organo giudicante competente in materia di accertamento e liquidazione dei demani civici e diritti collettivi su terre private. Figura che ricalca molto quella dei commissari ripartitori del Regno di Napoli, è un soggetto che fino al 1977 ha assommato in sé la doppia natura di organo amministrativo e giudicante, cedendo le competenze amministrative solo con l'avvento del DPR n. 616/1977 (art. 66), istitutivo delle Regioni. Questo giudice speciale ha una competenza territoriale ben definita ma non coincidente con l'assetto regionale, contandosi infatti 14 commissariati sul territorio nazionale. Le controversie in materia di demanio civico sui territori degli ex domini pontifici si concentrano per lo più dinanzi al Commissariato per gli usi civici di Roma, competente, come accennato, non solo per il Lazio, ma anche per la Toscana e l'Umbria. Ad oggi, manca e si sente forte l'esigenza di una riforma di tale organo giudicante, così come dell'intera e ormai vetusta disciplina in materia di usi civici, come più volte sollecitato dalla dottrina al legislatore. Fra tutti, M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in <Enc. giur. Treccani>, Roma, 1994; V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in corso di pubblicazione su *Quaderni Fiorentini*, Milano, 2016.

vari proprietari, a cominciare dai signori feudali, esponenti della folta nobiltà capitolina che affollava e possedeva ancora fino al secolo scorso a titolo feudale le campagne dell'hinterland romano.

Ebbene, parte grande della difesa processuale nella causa *de qua* si giocava sulla produzione in giudizio di documentazione storica, comprovante l'esistenza di un antico *ius pascendi et spigandi*, esercitato dalla comunità ed abitanti del luogo sul territorio oggetto di controversia, dal signore feudale nel tempo pacificamente riconosciuto e confermato dalla presenza di vari documenti storici.

Tale documentazione proveniva proprio dall'archivio del Buon Governo, ed attestava il riconoscimento di quegli usi collettivi, rivendicati dalla popolazione e dichiarati tali proprio dalla stessa congregazione, che in sentenza ricostruiva il formarsi di quell'uso collettivo, e ne riconosceva il pacifico godimento da parte della collettività, sottolineando come, nato per consuetudine e dal signore negli anni riconosciuto e confermato, esso si stabilizzava e perpetuava nei secoli, grazie al suo continuo ed ininterrotto esercizio.

In veste di organo giudicante, il Buon Governo riconosceva la comunità titolare di quel diritto collettivo, sancendo in secondo ed ultimo grado un riconoscimento giuridico definitivo, suscettibile di passare in giudicato e divenire dunque inappellabile.

Il lettore potrebbe adunque or domandarsi come sia possibile che ad oggi possa rivivere in un'aula di tribunale un documento così risalente nel tempo, e soprattutto, che valore possa avere dinanzi a documentazione più recente, dotata di una forza giuridica potenzialmente maggiore.

La documentazione archivistica, cui può certamente ricorrersi nelle fasi di un giudizio, costituisce uno strumento in grado di comprovare non soltanto l'esistenza e l'esercizio di un certo diritto, ma anche il riconoscimento giuridico ad esso conferito da un'autorità giudiziaria in un certo arco temporale, e la cristallizzazione dello stesso laddove non vi siano stati altri mutamenti, ovvero siano intervenuti in maniera abusiva eventi alterativi della situazione, eliminati i quali è possibile ripristinare lo stato anteriore, testimoniato non dalle persone, ovvero da altri documenti recenti, ma dalle fonti archivistiche.

È interessante notare come ancora una volta l'attività prodotta nei secoli dalla congregazione del Buon Governo costituisca strumento indispensabile per tutti coloro che si trovino a dover effettuare ricerche di documentazione storico-giuridica sui territori di grande parte dell'Italia centrale.

Nelle serie più «caotiche» si fatica a cercare – su tutte si allude alla richiamata serie II - ma allorché ci si impone di restringere il proprio campo di indagine (circoscrivendo per quanto fattibile luogo e data della ricerca), è possibile rinvenire documentazione varia e molto interessante, fra cui atti giudiziari, memorie di parte, istanze, sentenze, ovvero suppliche e lettere indirizzate alla congregazione, spesso da parte delle stesse comunità.

L'archivio del Buon Governo rappresenta così uno strumento importante non solo per gli addetti ai lavori, fra tutti i tecnici e gli operatori che si occupano di demanio civico, ma anche in generale per tutti coloro che necessitano di informazioni storiche

in tema di governo del territorio, quali ad esempio, bilanci o stati di beni, ovvero informazioni catastali. In questi casi emerge lo sforzo e l'efficienza/inefficienza delle istituzioni dello Stato Pontificio: nel caso della catastazione, ad esempio, numerose e nulla affatto rare sono allora le lamentele e le note circa l'arretratezza e la necessità di un nuovo catasto.

Certo è che l'accesso all'archivio si rivela negli anni sempre più difficoltoso, soprattutto a causa dei drastici e drammatici tagli alle risorse ed al personale, ma resta tuttavia strumento primario ed insostituibile in questo tipo di ricerche, ed il contributo della congregazione anche in questo senso si rileva fondamentale, in quanto tratteggia e testimonia la multiforme realtà locale, restituendo un quadro dell'Italia centrale preciso e difficilmente replicabile ricorrendo all'utilizzo di altre fonti.

Che si possa in questo senso ripensare all'importanza ed al ruolo dell'archivio della congregazione oggi, dandovi giusto risalto e riconoscimento, a partire dalle ormai lontane ma sempre vive considerazioni del Lodolini, che meriterebbero adeguata ed autonoma trattazione.

### CAPITOLO III - POLITICHE PAPALI E POTERI IN DIVENIRE: IL CONTROLLO DEL TERRITORIO AL DI FUORI DEI CONTESTI URBANI

Nel terzo capitolo si accompagnerà il lettore entro lo spazio territoriale e nelle periferie dello stato ecclesiastico di età moderna. Si mostreranno le discrepanze registrate nell'attuazione dell'ambizioso programma riformatore del Buon Governo, mettendone in luce capacità/incapacità di farsi largo ed affermarsi in un ambiente istituzionale locale eterogeneo e sovraffollato.

Dall'assoggettamento o meno alla congregazione da parte delle comunità a seconda della loro condizione di *mediate* ovvero *immediate subiectae*, allo speciale regime fiscale cui soggiace la città di Roma, fino al mancato o difficile riconoscimento dell'autorità del Buon Governo da parte di centri nevralgici e potenti – quali Bologna, Fermo o Ferrara - si noterà come attività e poteri in forza a quest'ultimo si muovano in realtà entro spazi fluidi, in costante divenire, che si allargano o comprimono a seconda del peso delle élites locali all'interno della curia romana e dei rapporti di queste con il pontefice ed il suo entourage.

Panorama e realtà differenziate dei territori pontifici verranno testimoniati dalle fonti archivistiche del Buon Governo, in particolare provenienti dalla serie VII-a, le quali mostrano una vivace attività svolta dalla congregazione a livello locale, non sempre in armonia con l'esercizio delle competenze territoriali.

Il discorso si sposterà e soffermerà quindi sull'analisi dello strumento informativo e di controllo del territorio più utilizzato dalla congregazione, soprattutto nel Settecento: la visita.

Mutuati scopi ed obiettivi dalla tradizionale visita ecclesiastica, il Buon Governo ne riprende gli elementi fondanti e la laicizza, svuotandola così dei contenuti religiosi, istituzionalizzandola e facendone a pieno diritto il più efficace mezzo di ispezione del centro sui territori pontifici.

Avrà il suo apice durante la prefettura del cardinale Giuseppe Renato Imperiali, una delle più longeve ed importanti per la storia e la fisionomia della congregazione, in seno alla quale acquisirà continuità e stabilità, divenendo ingranaggio indispensabile nella macchina del Buon Governo.

Infine, si attingerà di nuovo alle fonti archivistiche – questa volta provenienti dalla serie IV dell'omonimo fondo – allo scopo di vagliare e dimostrare l'importanza della visita quale rigoroso ed autorevole mezzo informativo, in grado di sintetizzare criticità e virtù dei luoghi che ne formano oggetto, nonché di individuare approcci e soluzioni a problemi comuni e ricorrenti nelle comunità negli anni a più riprese

visitate.

## **I - ETEROGENEITÀ DEI RAPPORTI FRA CENTRO E PERIFERIA NELLE DIVERSE PROVINCE DELLO STATO PONTIFICO E RESISTENZA AL BUON GOVERNO DA PARTE DI ALCUNI CENTRI DI POTERE**

---

Circa un trentennio fa l'analisi dei rapporti fra centro e periferia nei vari stati regionali italiani ed europei è stata oggetto di grande interesse da parte della storiografia<sup>1</sup>, che a lungo se ne è occupata, creando un vero e proprio filone di studi<sup>2</sup>. Oggi si dà atto di ciò che è emerso da tale dibattito, il quale, soffermandosi fra l'altro anche sullo studio dei patriziati e delle élites locali<sup>3</sup>, e mettendo in luce singole realtà

---

<sup>1</sup> E non solo da parte della storiografia, ma in generale anche da tutti gli esperti di scienze politiche e sociali. Cfr. in tal senso su tutti la voce di D.W. URWIN, *Centro e periferia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, I, 1991, pp. 708-714.

<sup>2</sup> Impossibile in questa sede fornire esaurienti richiami bibliografici in tema di rapporti fra poteri centrali e forze locali. Si rimanda perciò alla bibliografia indicata nei volumi e nei contributi ritenuti imprescindibili: E. FASANO GUARINI, *Centro e periferia, accentramento e particolarismi: dicotomia o sostanza degli Stati in età moderna*, in G. CHITTOLINI, A. MOLHO, P. SCHIERA, a cura di, *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra Medioevo ed età moderna*, Bologna, 1994, pp. 147-176; ID., *Etat moderne et anciens Etats italiens. Elements d'histoire comparée*, in <Revue d'histoire moderne et contemporaine>, 45 (1998), pp. 15-41; ID., *Potere centrale e comunità soggette nel granducato di Cosimo I*, in <Rivista Storica Italiana>, LXXXIX, 1977, III-IV, pp. 490-538; G. CHITTOLINI, A. MOLHO, P. SCHIERA, a cura di, *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra Medioevo ed età moderna*, Bologna, 1994; G. CHITTOLINI, *La crisi delle libertà comunali e le origini dello Stato territoriale*, in <Rivista storica italiana>, LXXX, 1970, pp. 99-120, anche in ID., *La formazione dello Stato regionale e l'istituzione del contado*, Torino, 1979, pp. 1-35; ID., *La formazione dello Stato regionale e l'istituzione del contado: ricerche sull'ordinamento territoriale del dominio fiorentino agli inizi del secolo XV*, in AA.VV., *Egemonia fiorentina ed autonomie locali nella Toscana del primo Rinascimento: vita, arte, cultura*, Pistoia, 1978, pp. 17-70; ID., *Introduzione a ID., Potere e società negli Stati regionali italiani del '500 e '600*, Bologna, 1978, pp. 7-47; ID., *La crisi degli ordinamenti comunali e le origini dello Stato nel Rinascimento*, Bologna, 1979; E. ROTELLI, P. SCHIERA, *Lo stato moderno*, voll. I-II-III, Bologna, 1971, 1973, 1974; G. GRECO, M. ROSA, a cura di, *Storia degli antichi Stati italiani*, Roma-Bari, 1996; P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia, 1858-1995*, Roma, 1997; L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, 1997; G. TOCCI, a cura di, *Le comunità negli Stati italiani d'antico regime*, Bologna, 1989; G.G. ORTU, *Lo stato moderno. Profili storici*, Roma-Bari 2001; M. AYMARD, a cura di, *Storia d'Europa. L'età moderna. Secoli XVI-XVIII*, vol. IV, Torino, 1995. Infine, con specifico riferimento allo Stato pontificio, J. DELUMEAU, *Les progrès de la centralisation dans l'Etat pontifical au XVI siècle*, in <Revue historique>, CCXXVI, 1961, pp. 399-410; R. VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio*, Bologna, 1983; I. BIROCCHI, A. MATTONE, a cura di, *Il diritto patrio tra diritto comune e codificazione (secoli XVI-XIX)*, Roma, 2006.

<sup>3</sup> In tal senso le considerazioni svolte nel primo capitolo, paragrafo 1.4, ed in particolare la bibliografia in nota 131. Per una visione generale sul ruolo di patriziati ed élites locali nei vari Stati regionali italiani, inoltre M. AYMARD, *Pour une histoire des élites dans l'Italie moderne*, in AA.VV., *La famiglia e la vita quotidiana in Europa dal '400 al '600. Fonti e problemi. Atti del*



statuali, ha visto invero la questione sulla nascita dello stato moderno perdere negli anni centralità e passare in alcuni casi quasi in secondo piano<sup>4</sup>, schiacciata e compressa dinanzi all'evidenza del ruolo dei poteri territoriali, che nel processo di statalizzazione hanno sovente trovato nuova linfa per confermare e legittimare la propria autorità.

È nella continua tensione fra forze locali e sovrano<sup>5</sup>, nella costante contrapposizione fra questi due poli, che va allora inquadrato e sintetizzato il processo di costruzione dello stato moderno, e ancor più del corpo amministrativo statale. Come sottolinea Luca Mannori, si tratta infatti «...di un mondo...ove i poteri locali non sono stati sacrificati affatto sull'altare della statalizzazione, ma piuttosto si sono rafforzati grazie ad essa, trovando nella collaborazione col principe una nuova, potente fonte

---

*Convegno internazionale di Milano 1-4 dicembre 1983*, Milano, 1986, pp. 207-219; R. MOLINELLI, *Un'oligarchia locale nell'età moderna*, Urbino, 1976; ID., *Città e contado nella Marca pontificia in età moderna*, Urbino, 1984; C. MOZZARELLI, *Stato, patriziato e organizzazione della società nell'Italia moderna*, in <Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento>, II, 1976, pp. 421-512; ID., *Il sistema patrizio*, in C. MOZZARELLI, P. SCHIERA, a cura di, *Patriziati e aristocrazie nobiliari. Ceti dominanti e organizzazione del potere nell'Italia del Centro-Nord*, Trento, 1978; ID., *Strutture sociali e formazioni statuali a Milano e Napoli tra '500 e '700*, in <Società e storia>, 3, 1978, pp. 431-463; B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate> città. Modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, Roma, 1994; ID., *Ceti e potere nella Marca pontificia. Formazione e organizzazione della piccola nobiltà fra '500 e '700*, Bologna, 1976; ID., *Dai governi larghi all'assetto patriziale*, Urbino, 1979; ID., *Tarda feudalità e reclutamento delle élites nello Stato pontificio (secoli XV-XVIII)*, Urbino, 1983; ID., *Da Ferrara a Benevento: i moduli del potere oligarchico*, in AA.VV., *Signorie in Umbria, tra Medioevo e Rinascimento: l'esperienza dei Trinci*, Perugia, 1989, vol. I, pp. 55-72; ID., *Feudalità e patriziati cittadini nel governo della periferia pontificia del Cinque-Seicento*, in M.A. VISCEGLIA, a cura di, *Signori, Patrizi, cavalieri in Italia centro-meridionale nell'Età moderna*, Roma-Bari, 1992; E. FASANO GUARINI, *Terre marchigiane e Stato pontificio nell'itinerario storiografico di Bandino Giacomo Zenobi*, in G. SIGNOROTTO, a cura di, *La ricerca e l'opera storica di Bandino Giacomo Zenobi*, Urbino, 1996, pp. 27-50; C. CASANOVA, *Gentilhuomini ecclesiastici. Ceti e mobilità sociale nelle Legazioni pontificie (secc. XVI-XVIII)*, Bologna, 1999. Per una visione globale, su tutti, W. REINHARD, a cura di, *Power elites and State building*, Oxford, 1996; ID., *Papal Power and Family Strategy in the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, in R.G. ASCH, A.M. BIRKE, a cura di, *Princes, Patronage and the Nobility. The Court at the Beginning of the Modern Age. 1450-1650*, Oxford, 1991, pp. 329-356; ID., *Amici e creature. Micropolitica della curia romana nel XVII secolo*, in <Dimensioni e problemi della ricerca storica>, fasc. 2 (2001), pp. 60-78; M. BARBAGLI, D.I., KERTZER, *Storia della famiglia in Europa. Dal Cinquecento alla Rivoluzione francese*, Roma-Bari, 2001; R. AGO, B. BORRELLO, *Famiglie. Circolazione di beni, circuiti di affetti in età moderna*, Roma, 2008.

<sup>4</sup> Fa il punto della situazione sul dibattito storiografico in tema di nascita e sviluppo dello Stato moderno Luca Mannori in L. MANNORI, *Introduzione* a ID., a cura di, *Comunità e poteri centrali...*, pp. 10-12.

<sup>5</sup> Al riguardo, Bandino Giacomo Zenobi osserva come «...i tratti genetici del potere pontificio sulla periferia hanno così un forte sapore pattizio che si perpetua, sia pure con progressive attenuazioni, fino a tutto il secolo XVIII. Il pontefice non è in grado di mantenere il controllo temporale dei suoi stati senza ottenere un minimo di consenso fra le forze dominanti in periferia...», B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 27.

di legittimazione...»<sup>6</sup>. Ed ancora, al riguardo sempre Mannori evidenzia come «*la storiografia ha definitivamente accantonato l'immagine di un processo di costruzione statale inteso come progressiva occupazione della periferia da parte del centro; e vi ha sostituito invece quella di una dialettica permanente, in cui poteri centrali e periferici crescono assieme, stretti in un indissolubile abbraccio...*»<sup>7</sup>. Non sempre in termini di 'indissolubile abbraccio' pare tuttavia potersi parlare, se in taluni casi si assiste ad un vero e proprio braccio di ferro; certo è che periferia<sup>8</sup> e forze territoriali si atteggiavano a soggetti attivi del processo di statalizzazione<sup>9</sup>, non lo subiscono, anzi vi partecipano, ponendo all'attenzione dell'autorità centrale l'indispensabilità e la necessità del loro appoggio<sup>10</sup>.

Volgendo poi lo sguardo alle realtà territoriali pontificie, tale dialettica sembra articolarsi sui vari livelli di autonomia locale esistenti, e l'operato delle congregazioni sembra realizzare proprio quel sistema di reciproche interdipendenze<sup>11</sup> di cui parla Stefano Tabacchi, riuscendo a portare la voce del sovrano in periferia<sup>12</sup>, ed incidendo sul quotidiano di quest'ultima attraverso l'attuazione delle direttive emanate dal centro.

In questa direzione si ritiene debba dunque collocarsi anche l'attività della congregazione del Buon Governo, che vede nel Seicento il secolo della sua

---

<sup>6</sup> L. MANNORI, *Introduzione* a ID., a cura di, *Comunità e poteri centrali...*, cit., pp. 8-9. Per quanto attiene il discorso europeo, a mero titolo indicativo, J.F. SCHAUB, *Le temps et l'Etat: vers un nouveau régime historiographique de l'ancien régime français*, in <Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno>, 25, 1996, pp. 127-181; J.P. GENET, ed., *L'Etat Moderne: genèse. Bilans et perspectives*, Paris, 1990.

<sup>7</sup> L. MANNORI, *Introduzione* a ID., a cura di, *Comunità e poteri centrali ...*, cit., p. 9. In questo senso, con riguardo alla realtà dello stato pontificio, Stefano Tabacchi ha parlato di un sistema di reciproche interdipendenze, nel quale «...il sovrano aveva una crescente necessità di drenare le risorse locali per finanziare la sua attività politica e ciò implicava una costante ricerca di consenso. I corpi territoriali dovevano rinegoziare i loro diritti e privilegi di fronte agli interventi delle magistrature centrali. I ceti dirigenti urbani e la feudalità potevano giocare efficacemente un ruolo politico solo dialogando con il principe, che d'altra parte, aveva bisogno del loro consenso per mantenere la stabilità del proprio dominio...», S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 13.

<sup>8</sup> Sul concetto di periferia, le considerazioni di G. TOCCI, *Introduzione* a ID., a cura di, *Le comunità negli stati italiani di antico regime*, Bologna, 1989, p. 35, secondo il quale, componendosi essa di corpi territoriali, feudi, città, essa altro non esprime che «... modi diversi di stare dentro lo stato...».

<sup>9</sup> Il ruolo e la rilevanza di tali soggetti emergono con tutta evidenza nelle considerazioni di Zenobi, B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 14.

<sup>10</sup> Cfr. nota precedente. Di questo avviso anche Alessandro Dani, secondo cui «*gli Stati avranno infatti bisogno delle comunità territoriali per governare, poggeranno su di esse come su di imprescindibili elementi di stabilità e disciplinamento. Per questo, inevitabilmente, il rafforzamento dello Stato non potette che andare nella direzione dell'intensificarsi dei controlli e delle ingerenze sulle comunità, ma non certo sul loro disconoscimento...*», A. DANI, *Le visite negli Stati italiani di Antico regime*, in <Le carte e la storia>, 1, 2012, pp. 43-62, p. 43.

<sup>11</sup> Cfr. nota 7.

<sup>12</sup> Non soltanto il Buon Governo riesce a portare la voce del sovrano in periferia, ma addirittura diviene «*una sorta di 'orecchio del principe', incaricato di riconfermare ai sudditi che il sovrano si prendeva cura di loro...*», S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 195.

formazione ed evoluzione, e nel Settecento si attesta quale dicastero di primaria rilevanza nell'apparato amministrativo pontificio.

Che in questo lungo processo il suo avvento sia stato all'inizio percepito dai poteri locali come un fardello, un fastidio di cui liberarsi, non appare in età moderna quindi gran mistero<sup>13</sup>. Altri organi centrali vengono allo stesso modo rifiutati, ostacolati nel proprio esercizio, depotenziati *ab origine* dal sopraggiungere di brevi, capitoli, patti specifici che ne limitano e mitigano forza ed operato a livello locale<sup>14</sup>.

Guardando poi al panorama italiano, la nascita della *Sacra Congregatio Boni Regiminis* si colloca quale fenomeno parallelo all'istituzione negli altri stati italiani delle prime magistrature e dei primi organi di controllo sulle finanze<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Il ruolo della congregazione a livello locale sembra seguire passo passo il processo di generale accentramento messo in moto dalle riforme clementine, che nel Seicento è ancora in fase evolutiva, e non riesce a dar segni di compiutezza o stabilità. Sebbene l'avvento di organi come la Sacra Consulta ed il Buon Governo rappresentino una forte spinta in questa direzione, osserva a buona ragione Roberto Volpi come «...nonostante tutto questo, il processo di centralizzazione può definirsi tutt'altro che compiuto. Il segno più evidente ne è che, per tutto il secolo, le comunità baronali continuano a rifiutarsi di inviare a Roma la tabella prevista dalla bolla *Pro Commissa*, impiantando una lunga controversia che sarà terminata solo dal chirografo di Clemente XI il 1° ottobre 1704...», R. VOLPI, *Le regioni introvabili...*, cit., p. 92.

<sup>14</sup> L'impatto di questi organi centrali sulle realtà locali appare sin dall'inizio di grande portata. Con riguardo alle *ben regolate* città, espressione coniata dal De Luca per definire le città d'Italia «*solite governarsi per un consiglio generale rappresentativo di tutto il popolo...*», G.B. DE LUCA, *Il dottor volgare, ouero Il compendio di tutta la legge civile, canonica, feudale, e municipale, nelle cose più ricevute in pratica; moralizzato in lingua italiana per istruzione, e comodità maggiore di questa prouincia*, vol. 2, libro III, Venezia, 1673, pp. 111, e successivamente ripresa da Bandino Giacomo Zenobi, si può dire che esse giocarono un ruolo primario nel dialogo con il centro, riuscendo in molti casi a conservare spazi importanti di autonomia, anche attraverso un atteggiamento indirizzato al rifiuto ovvero al depotenziamento dell'attività di tali organi. Osserva al riguardo lo Zenobi come «...sono le città che adottano questo modello, nelle quali cioè si verifica l'assunzione dei poteri pubblici e della rappresentanza generale da parte degli esponenti degli interessi "forti" – i maggiori contribuenti, i tecnici del diritto, i professionisti della guerra e i loro epigoni – a consentire, nei secoli dell'accentramento, la persistenza possibile delle autonomie cittadine nel contesto della monarchia pluriregionale pontificia. Sono infatti esse a permettere il permanere in loco di uno spazio ancora consistente del "politico", inteso come attività costante e applicata all'organizzazione, al governo, alla direzione della vita pubblica e come partecipazione all'esercizio dello stesso potere supremo nella misura in cui ne condiziona e ne circoscrive, attraverso la diuturna contrattazione, gli spazi di intervento e di decisione riferiti all'intera periferia...», B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 27. Volendo definire temporalmente l'inizio di questo processo di controllo attraverso organismi centrali, si può far riferimento al 1559, anno di istituzione della Sacra Consulta, organo preposto al controllo politico delle comunità. Sulla Sacra Consulta si rimanda alle indicazioni bibliografiche del cap. 2, nota 112.

<sup>15</sup> Coevi o successivi al Buon Governo, è un dato che fra Cinque e Seicento molti stati italiani vedono nascere i primi organi incaricati del controllo sulle finanze delle comunità: il Magistrato dei Nove a Firenze (1559), i Quattro Conservatori a Siena (1560), il Magistrato sopra le comunità a Genova (1623), l'Ufficio sui disordini delle vicarie nella repubblica di Lucca (1646), la Delegazione sul buon governo in Piemonte (1661), le congregazioni sui comuni di Parma e Piacenza (1670 e 1678), richiamati da S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 35; ID., *Il controllo sulle finanze delle comunità negli antichi Stati italiani*, in <Storia, amministrazione, costituzione. Annale ISAP>, 4 (1996), pp. 81-115; così richiamati anche da Luca Mannori, che in particolare avvicina molto l'operato della congregazione del Buon Governo a quello del Magistrato dei Nove di Firenze, nei

Di fronte all'imposizione dal centro di un organo che esercita un penetrante controllo finanziario sulla periferia, una certa refrattarietà dei poteri territoriali a soggiacere ad una figura che di fatto si sovrappone ed estirpa competenze spettanti e già in forza alle istituzioni locali, non sembra dunque stupire più di tanto. Non si tratta tuttavia di un mancato riconoscimento dell'autorità centrale, quanto piuttosto dell'espressione tangibile di una costante tensione dialettica tra questi due poli nell'esercizio del governo in materie di primario rilievo<sup>16</sup>, quali nel caso della

---

citati volumi, L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralità...*, cit., e ID., a cura di, *Comunità e poteri centrali...*, cit., p. 27 ss., nonché M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p. 190. Al riguardo Mannori, guardando soprattutto al modello della Toscana di Cosimo I sottolinea infatti come «...per governare la periferia ci si deve affidare ad una [nuova] tecnica giuridica: consistente non solo nel risolvere litigi o nell'irrogare sanzioni, bensì nell'abilitare volta volta i corpi collettivi a compiere certi atti per i quali viene richiesta una autorizzazione preventiva... che promuove il centro al ruolo di interlocutore in cui gli amministratori periferici devono imbattersi ineludibilmente; e quindi ne potenzia enormemente la capacità di interdizione...», e ancora, sulla nascita quasi parallela di questi organi nei vari stati italiani «...la ristrutturazione degli apparati centrali... è l'occasione per riformare alcune vecchie magistrature centrali già addette al governo comunitativo, estendendo le loro competenze dalla risoluzione del contenzioso alla direzione di ciò che allora si chiamava 'l'economica amministrazione' comunale. Nascono così, nel 1559, i Nove Conservatori del dominio fiorentino, e nel 1560 gli analoghi Quattro conservatori senesi, il cui modello sarà seguito nel 1592 dallo Stato della Chiesa con la mise en place della congregazione del Buon Governo. Nel 1623 è la volta di Genova, con il suo magistrato sopra le comunità; e nel 1661 quella del ducato sabauda, che istituisce a sua volta una delegazione sopra il Buon governo delle comunità. La serie viene chiusa negli anni Settanta, con l'istituzione delle congregazioni sui comuni dei due ducati di Parma e Piacenza...». Fa notare il Dani come «...giustamente è stata posta nel dovuto risalto la funzione tutoria delle magistrature preposte al controllo delle comunità (come il Buon Governo a Roma, I Conservatori a Firenze e Siena, e simili), meno illustrato però appare il ruolo, assai rilevante anche se discontinuo, delle visite, che di quella funzione rappresentarono un peculiare e calibrato strumento...», A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 44. Sul ruolo delle visite cfr. *infra*, paragrafi 3.3, 3.4, 3.5. Più in generale, sulle varie magistrature che nascono parallelamente in seno ai diversi Stati regionali italiani, tra cui anche le rote, M. SBRICCOLI, A. BETTONI, a cura di, *Grandi tribunali e Rote nell'Italia di antico regime*, Milano, 1993, ed in particolare il contributo di G. GORLA, *Procedimento individuale, voto dei singoli giudici e collegialità "rotale": la prassi della rota di Macerata nel quadro di quella di altre rote o simili tribunali fra i secoli XVI e XVIII*, pp. 3-78; M. ASCHERI, *Tribunali, giuristi e istituzioni dal Medioevo all'Età moderna*, Milano, 1989; G. GORLA, *I tribunali supremi degli Stati italiani fra i secoli XVI e XIX quali fattori della unificazione del diritto nello Stato e della sua uniformazione fra Stati*, in AA.VV., *La formazione storica del diritto moderno in Europa*, Firenze, 1977, vol. I, pp. 447-532. Per quanto riguarda lo Stato Pontificio, AA.VV., *Pro Tribunali sedentes. Le magistrature giudiziarie dello Stato pontificio e i loro archivi, Atti del Convegno di studi, Spoleto, 8-10 novembre 1990*, in <Archivi per la storia>, n. 1-2, (IV), 1991; I. FOSI, *La giustizia del papa. Sudditi e tribunali nello Stato pontificio in età moderna*, Roma-Bari, 2007; M.R. DI SIMONE, a cura di, *La giustizia dello Stato pontificio in età moderna*, Roma, 2011.

<sup>16</sup> L'intreccio e la sovrapposizione di competenze fra questi due poli sono molto ben evidenziati dallo Zenobi, che sottolinea come a livello locale «...le determinazioni del governatore adottate nell'esercizio delle sue funzioni di controllo possono essere – spesso vengono – impugnate avanti alla congregazione della Sacra Consulta, e poi dopo il 1592, anche dinanzi a quella del Buon

congregazione *de qua*, quella economica e fiscale<sup>17</sup>.

Così, in molti documenti del tempo si respira non solo un certo senso di ostilità al Buon Governo<sup>18</sup>, ma anzi un vero e proprio moto di resistenza a quest'ultimo, che sovente finisce per tradursi in un'azione ben precisa da parte delle comunità, e cioè la mancata trasmissione delle *tabellae*<sup>19</sup>, per l'esame ed approvazione da parte della

---

*Governo, per gli aspetti economici: gran parte del contenzioso che per secoli occupa l'attività - e poi gli archivi - delle due congregazioni, appare infatti costituito da pratiche di questo tipo, cosicché non a caso, il governatore agisce quasi sempre chiedendo, per i casi più delicati e controversi, istruzioni a Roma. Anche la rete giurisdizionale degli altri tribunali non si sottrae al condizionamento delle forze di periferia: nelle ruote provinciali gli uditori uscenti sono sottoposti alla scadenza del mandato al sindacato degli organi comunali, essendo 'cittadina' la ruota...», B.D. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., pp. 47-48.*

<sup>17</sup> Luca Mannori evidenzia come «...in uno spazio che si presenta come un alveare di persone giuridiche, ciascuna delle quali per sua natura capace di perseguire autonomamente i propri interessi, il riparto dell'imposta costituisce il moltiplicatore di tutti i conflitti tipici di una società premoderna...», L. MANNORI, *Introduzione a ID.*, a cura di, *Comunità e poteri centrali...*, cit., p. 25. Stefano Tabacchi osserva poi come «...non si trattava, ormai, di ottenere il riconoscimento formale dell'autorità pontificia, ma di governare le relazioni fra il "centro" e la "periferia", sempre più legati da una serie di relazioni economiche, politiche e simboliche», S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 104.

<sup>18</sup> *infra*, par. 3.2.

<sup>19</sup> Sulla tabella, e sull'obbligo di trasmissione alla congregazione, cfr. innanzitutto la glossa del Cohellio, che la definisce come «*folium continens datum, et acceptum, ordinarium, et extraordinarium quotannis a Communitatibus Status Ecclesiastici necessario conficiendum, a Sacra Congregatione Boni Regiminis approbandum, ab Officialibus quorumcumque locorum publice exponendum, retinendum, et inviolabiter observandum, eiusque exemplum Depositario consignandum...*», G. COHELLIO, *Commentaria...*, § II, *Glossa 1. Tabella. Cap. XI, n. 1.*, p. 41, nonché il successivo n. 18 ss. La definizione di tabella data dal Cohellio viene richiamata anche da Gabriella Santoncini in G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 337 in nota 260. Sulle modalità di pubblicazione e pubblicità della tabella, sempre il Cohellio, G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., *ibidem*, nn. 20-28, laddove indica come «...*dictum est, ab Officialibus locorum publice exponendam, et retinendam...quia cum haec tamquam lex servanda inviolabiliter sit ab ipsis Communitatibus, ac tot diligentibus...processerit eius confirmatio...*, et praesentibus, ab absentibus loco, et tempore deservire debeat... ad hoc, ut obtineat obligandi virtutem, debuit promulgari, et ad omnium notitiam deduci...». Sulla tabella poi anche il De Vecchis, P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo, ed altre SS. Congregazioni, e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Comunità, e di tutto lo Stato Ecclesiastico, De Bono Regimine*, II, Roma, 1734, pp. 363-373, tra cui gli allegati ordini del 1 gennaio 1661, e del 25 marzo 1668, ed in particolare l'incipit di quest'ultimo, laddove si rimarca come «*Vedendosi per esperienza quanto conferisca al Buon Governo della Comunità una giusta, e ben ordinata Tabella, che in sostanza contiene il bilancio di tutto il loro avere, pesi, e gravezze, si ricorda alli Governatori...*», p. 365. Quanto al significato ed alla rilevanza politica del gesto del mancato invio della tabella, che va a frenare e rallentare il compimento del processo di centralizzazione, osserva giustamente il Volpi come «...*il segno più evidente [del mancato compimento della centralizzazione] è che per tutto il secolo le comunità baronali continuano a rifiutarsi di inviare a Roma la tabella prevista dalla bolla Pro commissa, impiantando una lunga controversia che sarà terminata solo dal chirografo di Clemente XI il 1° ottobre 1704...*», R. VOLPI, *Le regioni introvabili...*, cit., p. 92. Cfr. infine G. SANTONCINI, *Il Buon governo...*, cit., p. 347 ss. Le tabelle sono ancora oggi conservate nell'archivio della congregazione, e più nello

congregazione<sup>20</sup>.

Gesto che manifesta in maniera inequivocabile ed è espressione diretta e tangibile del rifiuto di cedere alla congregazione poteri sino ad allora di certa spettanza territoriale. Quali sono allora i margini e gli spazi che residuano all'autonomia locale, e soprattutto, come tali soggetti possono riuscire a sottrarsi al giogo del Buon Governo?

La distanza fra obiettivi programmatici dell'imponente riforma economica clementina<sup>21</sup> – che come visto in precedenza intendeva fortemente porre un freno alle spese pontificie mediante l'istituzione di un controllo economico sulle comunità, concretantesi nell'esercizio della *tutela* dal centro<sup>22</sup> – e risultati conseguiti ecco allora farsi sempre più grande, in alcuni casi incolmabile<sup>23</sup>.

Se nella bolla dell'agosto 1592, la *Pro Commissa*<sup>24</sup>, prima ancora di istituire e configurare la struttura della congregazione se ne stabilisce l'assoggettamento perpetuo ed universale da parte di tutte le comunità dello stato pontificio<sup>25</sup>, ecco che

---

specifico esse trovano adeguata collocazione all'interno della serie XII, *Bilanci comunali e conti economici, 1600-1837*, che si suddivide in base alle cinque grandi province dello Stato pontificio: Marca, Romagna, Umbria, Patrimonio, Campagna. Cfr. <http://ricerca.archiviodistatoroma.beniculturali.it/OpacASRoma/guida/IT-ASROMA-AS0001-0000600>, nonché M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p. 189.

<sup>20</sup> Il problema della mancata trasmissione è ancora presente e concreto ad inizio Settecento, al punto che il prefetto Giuseppe Renato Imperiali arriva a dedicarvi l'Editto del 20 gennaio 1716, che reca appunto il titolo *Sopra la sollecita Trasmissione e spedizione delle Tabelle*. Nell'editto, l'Imperiali, è talmente determinato a che l'adempimento dell'obbligo di trasmissione e spedizione delle tabelle venga osservato al punto che in chiusura intima: «*E perché niuno possa allegarne l'ignoranza, affissa, che sarà la presente alla Segretaria della medesima S. Congregazione, e nella Computisteria delle Comunità, s'intenda, come se fosse stata à ciaschedun'Agente personalmente intimata...*». In precedenza, una Lettera circolare del Card. Cibo del 23 dicembre 1679, recante analogo titolo, in merito alla mancata ovvero tardiva trasmissione delle tabelle lamentava come «*... avendo veduto la contumacia di cotesti Publici Rappresentanti in trasmettere le Tabelle...ed'avendo insieme considerato, che da quelle dipende il Buon Governo, et amministrazione delle cose pubbliche, e che per la mancanza di essi, sieguano molti disordini, ed'inconvenienti, che col tempo si renderebbero irrimediabili, non volendo che più si ritardi la trasmissione di dette Tabelle tanto necessarie à cotesta, et altre Comunità...*». Editto e Lettera circolare sono raccolti dal De Vecchis, in P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere...*, cit., pp. 367-368.

<sup>21</sup> In questo senso le considerazioni svolte nel capitolo precedente, par. 2.1 e 2.2.

<sup>22</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>23</sup> Fra tutti quello di Bologna, su cui *infra*.

<sup>24</sup> Sulla *Pro Commissa* v. cap. 2, paragrafi 2.1 e 2.2.

<sup>25</sup> v. nota precedente. Sull'universalità, o almeno sull'intento di applicazione uniforme della bolla torna il Cohellio anche laddove, descrivendo la tabella, evidenzia come «*...diximus, a Communitatibus Status Ecclesiastici, quia ad illarum favorem, et pro earum bono regimine, rectaque administratione aedita fuit haec Bulla et Congregatio erecta; nec excipiuntur Bononia, et Beneventum, ut dictum est...*», G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., § II, Glossa 1., Tabella, cap. XI, p. 41, nn. 12-14, anche se, immediatamente dopo ne specifica i casi di esenzione, laddove «*...quod tamen intellige de immediate subiectis; nam Communitates Baronum quae mediate subiacent, executionem Bullae, et Congregationis Tribunal declinare possunt, dummodo sese illi*

a partire dalla produzione immediatamente successiva<sup>26</sup> - fatta anche e soprattutto di brevi, capitoli, deroghe speciali - vista la non sempre completa adesione al dettato normativo da parte delle comunità, nonché la riluttanza a cedere spazi di autonomia locale avallando l'autorità di questa nuova istituzione, si sceglie di virare decisamente in favore di un assoggettamento più circoscritto e parziale, che tradisce l'intento universalistico e finisce spesso in realtà per modellarsi ed adattarsi alle singole realtà locali<sup>27</sup>.

La grande frattura sembra dunque doversi in primo luogo alla mancata applicazione universale della *Pro Commissa*<sup>28</sup>, che apre la strada per la riconferma di ampi margini di autonomia lasciati a singole comunità, attraverso l'emanazione dal centro di normativa in deroga.

Praticamente da subito vengono infatti sottratte alla giurisdizione del Buon Governo aree di nevralgica importanza, non soltanto economica ma anche e soprattutto politica: la città di Roma, che soggiace ad un autonomo sistema economico e fiscale, le Legazioni pontificie (Bologna, Ferrara, Forlì, Ravenna), nonché i centri di Castelgandolfo e Velletri<sup>29</sup>.

Segue poi, come accennato, il diverso regime fra comunità *mediate*<sup>30</sup> e *immediate subiectae*<sup>31</sup>, relativamente al quale solo queste ultime paiono in rapporto di

---

*sponte aliquando non subiecerint, tunc enim pedem retrahere nequeunt; nam quod semel placuit, amplius displicere non debet... Hoc tamen intellige, quando acceptatio Bullae facta sit in publico Consilio, et legitime convocato; nam alias diceretur facta acceptatio a privatis, non a Communitate...». Così anche nella successiva bolla *Cupientes* del 4 giugno 1605, che con riferimento alla giurisdizione del Buon Governo prevedeva che la competenza della congregazione venisse esercitata su tutte le comunità, senza distinguere fra *mediate* ed *immediate subiectae*.*

<sup>26</sup> Cfr. capitolo precedente, paragrafi 2.1 e 2.2.

<sup>27</sup> *infra*, par. 3.2.

<sup>28</sup> cfr. cap. 2, par. 2.2 e 2.3.

<sup>29</sup> M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo sulle comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali*, in L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali...*, pp. 183-209, p. 189.

<sup>30</sup> Rispettivamente alle quali l'obbligo non esiste, ma le si chiama a decidere se assoggettarsi o meno; G. COHELLIO, *Commentaria...*, cit., nn. 13-17. Pietro Andrea De Vecchis così definisce le comunità baronali: «*Le Comunità dello Stato Ecclesiastico altre sono immediatamente, altre mediatamente soggette al Dominio Ecclesiastico; Immediatamente soggette chiamansi quelle, che immediatamente soggiacciono al Dominio temporale, e governo si politico, ch'economico della S. Sede: Mediatamente poi sono soggette le Comunità Baronali, le quali essendo immediatamente soggette a Baroni, come a loro Signori, essendo questi immediatamente soggetti al S. Pontefice, vengono per conseguenza ad esser le di loro Comunità mediatamente soggette al Dominio Pontificio, e per tal ragione nelle Costituzioni Apostoliche, e Chirografi Pontificj, per comprender l'une, non meno, che l'altre si specificano le Comunità immediatamente, e mediatamente soggette alla S. Sede. Queste Comunità Baronali son degne di special menzione, essendo molte le Costituzioni Pontificie, e Risoluzioni della S. Congregazione emanate per il buon regolamento delle medesime...*», P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo, ed altre SS. Congregazioni, e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Comunità, e di tutto lo Stato Ecclesiastico, De Bono Regimine*, II, Roma, 1734, p. 115.

<sup>31</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>*, cit., p. 48. Cfr. nota 24, ed *infra*, nota 33.

soggezione diretta al Buon Governo, e quindi conseguentemente gravate dall'obbligo di invio della tabella<sup>32</sup>, mentre le prime vi restano soggette a mera discrezione e volontà della singola comunità, che *sua sponte* decide di inviarla<sup>33</sup>.

Anche se nelle bolle del 1592 e del 1605 viene prevista un'applicazione universale ed omogenea su tutto il territorio pontificio<sup>34</sup>, in realtà parte considerevole di quest'ultimo viene così di fatto sottratta alla giurisdizione del Buon Governo, ed in effetti solo tardi, ad inizio Settecento, negli anni di riforma della congregazione<sup>35</sup>, la

---

<sup>32</sup> Sulla specifica struttura della tabella, nonché sul rilievo dell'obbligo di trasmissione, il De Vecchis ci dice come «...A tenore adunque di quanto si dispone nella detta Bolla de Bono Reg., le Comunità dello Stato Ecclesiastico dopo la di lei erezione hanno sempre costumato trasmettere alla Sag. Congregazione ciascun'anno la loro Tabella, la quale per maggior chiarezza si divide in due, cioè in Camerale, e Comunitativa: nella, prima descrivendosi l'Entrata Camerale, e di contro l'uscita, nella seconda l'Entrata Comunitativa, e di contro l'uscita, ed in oggi le Tabelle, si trovano formate in fogli reali aperti, dall'incomparabile vigilanza dell'Eminentissimo Sig. Card. Imperiali Prefetto della Sagra Congregazione, fatt'imprimere à publico beneficio delle medesime Comunità, ed ancorché anticamente alcune delle Comunità Baronali trascurassero di trasmettere le loro Tabelle in Sag. Congreg., con tutto ciò à tenore del Chirografo della S.M. di Clem. XI. non vi è dubbio in oggi, che ancora le medesime le debbano trasmettere..., e poiché talvolta i Public'Officiali trascuravano la sollecita trasmissione delle Tabelle, la Sagra Congr. non ha mancato con pressanti Ordini ordinarne la sollecita trasmissione, con prefiggerli qualche breve termine, ed incaricare a' Governatori la spedizione delle Gravatorie in caso di trasgressione..., e per dare à questo male un opportuno, e stabile rimedio, l'Eminentissimo Sig. Card. Imperiali con il suo solito Zelo, l'anno 1716, pubblicò un Editto..., anzi che per maggiormente provvedere al buon regolamento de' pubblici affari fin dall'anno 1701 incaricò a' Governatori dello Stato Ecclesiastico il trasmettere ogni quadrimestre lo stato delle loro Comunità...», P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere...*, cit., pp. 363-364. Sul ruolo e sull'interferenza dei poteri locali, così come sui margini di autonomia lasciati ai governi locali, Bandino Giacomo Zenobi osserva come «...nel corso del XVI secolo il potere centrale si rafforza accentuando il ricorso alla fiscalità straordinaria e imponendo l'obbligo della tabella preventiva, ma si mantengono poi nelle mani dei ceti cittadini i poteri di accertamento, estimo, di riparto, riscossione, riferibili alle imposte, sia comunitative che camerali...», B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>*, cit., p. 48. Cfr. poi G. SANTONCINI, *Il Buon governo...*, cit., pp. 337-339; M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p. 189.

<sup>33</sup> Cfr. nota 24.

<sup>34</sup> Cfr. le considerazioni del precedente capitolo, in particolare dei paragrafi 2.1 e 2.3.

<sup>35</sup> Sono molte negli anni classici del Buon Governo le comunità che non adempiono alle prescrizioni della bolla clementina del 1592: a parte i citati grandi centri, rappresentati ad esempio dalle legazioni di Bologna o Ferrara, la stragrande maggioranza delle comunità infeudate fino ad inizio Settecento continua a non inviare la tabella. Osserva al riguardo Lavinia Ricci come «... in specie le comunità feudali avevano la facoltà di scegliere se essere soggette alla Congregazione, in seguito a una riunione del Consiglio generale della comunità, che in caso di decisione affermativa, spedisca il verbale dell'assemblea al Buon Governo che inviava alla comunità la tabella e la Pro commissa...», L. RICCI, *La produzione normativa nello Stato della Chiesa nel De bono regimine di Pietro Andrea Vecchi (prima metà del XVIII secolo)*, in P. MAFFEI, G.M. VARANINI, a cura di, *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri. La formazione del diritto comune. Giuristi e diritti in Europa (secoli XII-XVIII)*, Firenze, 2014, pp. 247-253, p. 250 ss. Pone finalmente rimedio il chirografo di Clemente XI del 1° ottobre 1704, che stabilisce rigorosamente come «...tutte le Comunità de Luoghi Baronali esistenti nel nostro Stato Ecclesiastico per comprese, e come se fossero espressamente, et individualmente nominate nella detta Costituzione di Clemente VIII, nell'istesso modo, e forma che sono tutte l'altre Comunità



giurisdizione viene concretamente estesa anche alle comunità baronali<sup>36</sup>, rimanendo tuttavia anche in questo caso ampi margini di autonomia locale.

Quanto poi alle grandi città, occorre una considerazione a parte. Sin dall'istituzione della congregazione, i centri di potere in grado di vantare relazioni dirette con il pontefice e la curia romana, mirarono infatti a sottrarsi integralmente al giogo del Buon Governo, preferendo non riconoscerne l'autorità, ovvero instaurando regimi fiscali e finanziari *ad hoc* con Roma<sup>37</sup>. Il caso di Bologna è esemplare<sup>38</sup>, ma non certo

---

*del nostro Stato Ecclesiastico...». Il passo viene riportato dalla Ricci, L. RICCI, *La produzione normativa...*, cit., p. 251. Sull'importanza del chirografo del 1704, anche L. MANNORI, *Comunità e poteri centrali...*, cit., p. 203, nonché S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 372; M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Storia d'Italia*, vol. 14, Torino, 1978, p. 443.*

<sup>36</sup> De Vecchis riassume così la vicenda, facendo il punto della situazione: «...*Et abbenché la citata Bolla de Bo. Reg. pubblicata dalla S.M. di Clem. VIII. comprendesse non meno le Comunità immediatamente, che le mediatamente soggette (cioè le Comunità Baronali) alla S. Sede Apostolica, come ricavasi dal tenore della d. Costituzione, e lo ferma la S. Rota nella Dec. 69., al num. I., p. 167, frà l'impresse nel Tom. 3 de Bo. Reg., e per conseguenza anche le dette Comunità Baronali fossero soggette alla Sag. Congregazione de Bo. Reg. eretta dal d. Sommo Pontefice per la pontual'esecuzione di d. Costituzione, anzi che nella Costit. della S.M. di Paolo V., in cui confermò, et ampliò la giurisdizione della S. Congreg. espressamente comprendesse anche le Comunità mediatamente soggette alla S. Sede, come risulta dal tenore di d. Costit...Con tutto ciò secondo l'osservanza praticata nel Secolo passato non tutte le Comunità Baronali furono soggette alla S. Congr. del Buon Governo, mentre alcune solamente trasmettevano le Tabelle in Sagra Congreg., et alla medesima ricorrevano; ma perché da tal'inosservanza, et abuso ne ridondava un gravissimo pregiudizio alle Comunità Baronali, la S.M. di Clem. XI. per sollievo delle stesse Comunità, le dichiarò tutte soggette alla S. Congreg. Del B. Governo, come dal Chirografo riferito..., di modo che in oggi tutte le Comunità Baronali trasmettono in Sag. Congr. la Tabella, et alla medesima ricorrono in tutte le loro occorrenze...», P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di di rescritti, decreti e lettere...*, cit., p. 115.*

<sup>37</sup> Fra tutte le città emerge Bologna, che, percepito immediatamente il ruolo e l'importanza del Buon Governo, vira per un assoggettamento *ad hoc*. In questo senso osserva Angela De Benedictis come «...*l'essere considerata allo stesso livello delle più piccole comunità non è cosa gradita a Bologna...tanto meno ora, quando la conseguenza che ne può derivare è non solo e non tanto che qualche magistratura sia privata di fatto dei suoi poteri, quanto piuttosto che quelle preposte alla finanza cittadina debbano rendere conto direttamente a Roma. È di fondamentale importanza, quindi, far presente che la città provvede già ottimamente al suo buon governo ("bonum Regimen") tramite i suoi magistrati...*», A. DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto...*, cit., p. 286. Con un breve del 18 novembre 1592 - dunque a meno di venti giorni dalla ufficiale costituzione della congregazione - Clemente VIII si rivolge così ai tre riformatori dello stato di libertà Camillo Paleotti, Rodolfo Bonfioli e Giovanni Galeazzo Bargellini, affidando loro in esclusiva «...*l'esercizio dei poteri di controllo e revisione dei conti delle comunità del contado...Bologna viene così esentata dalla giurisdizione della Congregazione grazie - come dirà un secolo e mezzo dopo Benedetto XIV - all'umiltà e alla reverenza con la quale il Reggimento cittadino aveva ricordato al pontefice i patti, le convenzioni e i capitoli tra la città e la Sede Apostolica e gli indulti e i privilegi concessi e confermati dai vari predecessori...*», A. DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto...*, cit., p. 287. Sul breve di Clemente VIII, e sull'immediata ostilità all'assoggettamento al Buon Governo, v. anche C. PENUTI, *Aspetti della politica economica nello Stato Pontificio sul finire del '500: le "visite economiche" di Sisto V*, in <Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento>, 2 (1976), pp. 183-202, in particolare pp.

---

201-202; A. DE BENEDICTIS, *La <libertà prescritta>. Le resistenze al controllo centrale nella Bologna del Cinque-Seicento*, in L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, 1997, pp. 212-224. Copia della *Pro Commissa*, del breve clementino, nonché della lettera del cardinal Montalto con cui affida al Bonfioli anche la competenza sul contado bolognese sono riportate da Ignazio Boncompagni Ludovisi, che nelle sue riflessioni sopra i chirografi di N.S., Papa Pio VI de' 25 ottobre e 7 novembre 1780, riguardanti la pubblica economia di Bologna, circa il governo bolognese osserva: «...che l'Assunteria di Governo abbia un così vasto, e così eminente influsso nell'amministrazione delle Comunità del Territorio, è stato il frutto pria di tacita intrusione, poi di aperta orrezione e fortunata sotto un Pontefice Concittadino. Del resto né Clemente VIII abrogò per Bologna l'efficacia della sua Bolla super bono regimine (nella quale la volle espressamente compresa), né stabilì che vi fosse perpetuamente un'Assunteria, che occupasse le ingerenze e Commissioni in quella prescritte, o ne esercitasse le Autorità. Ma una Commissione straordinaria dette, e Commission temporanea a tre Senatori, ch'egli scelse senza nomina, o presentazion del Senato, i quali furono Camillo Paleotti, Rodolfo Bonfioli, e Giovanni Galeazzo Bargellini, di rivedere, sindacare, e sistemare tutte le pubbliche aziende alla forma della sua Costituzione medesima; e fu poi il Cardinal Legato che ad uno solo de' Deputati, cioè a Rodolfo Bonfioli, concedette le medesime facoltà, e addossò la medesima Commissione per le Comunità del Contado...», I. BONCOMPAGNI LUDOVISI, *Le riflessioni sopra i chirografi di N.S. Papa Pio VI de' 25 ottobre e 7 novembre 1780, riguardanti la pubblica economia di Bologna. Esaminate*, Bologna, 1781, p. 200, nonché pp. 856-866 per il testo della *Pro Commissa*, pp. 866-868 circa il breve clementino e la lettera del cardinal Montalto al Bonfioli. Sulle figure dei tre riformatori v. in generale G. GUIDICINI, *I riformatori dello stato di libertà della città di Bologna dal 1394 al 1797*, Bologna, 1876, rispettivamente vol. I, pp. 130-131 e vol. II, pp. 58-59, ed in particolare: su Camillo Paleotti, I. IAROCCHI, *Paleotti, Camillo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 80, 2014, nonché ancora G. GUIDICINI, *Cose notabili della città di Bologna, ossia storia cronologica dei suoi stabili sacri, pubblici e privati*, vol. II, Bologna, 1869, p. 108, che definisce il Paleotti come «...uomo di talento, e di molto coraggio...»; G. SEGNI, *Camilli Palaeoti senatoris Bononiensis viri clarissimi tumulus*, Bologna, 1597; A. GARDI, *Lo Stato in provincia. L'amministrazione della Legazione di Bologna durante il regno di Sisto V*, Bologna, 1994; A. DE BENEDICTIS, *True and False Liberty. Instruction for a Sovereign Pope (1589). Camillo Paleotti's De Republica Bononiensi*, in <Storicamente. Laboratorio di storia>, 1, pp. 245-252; I. IAROCCHI, *Il De Republica Bononiensi di Camillo Paleotti*, Bologna, 2014, p. 9 ss.; su Rodolfo Bonfioli, C. GENNARO, *Bonfiglioli (Bonfioli), Rodolfo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 12, 1971; E. ALBERI, a cura di, *Le relazioni degli ambasciatori veneti al Senato*, vol. IV, serie 2, Firenze, 1857, p. 276; J. DELUMEAU, *Vie économique et sociale de Rome*, Paris, 1959, II, p. 800 ss.; G. CAROCCI, *Lo Stato della Chiesa nella seconda metà del secolo XVI. Note e contributi*, Milano, 1961, pp. 49 e 78. Infine, scarse le notizie sul Bargellini, che compare nel catalogo dei gonfalonieri di giustizia per il 1596 della città di Bologna, G.N. ALIDOSI PASQUALI, *Li gonfalonieri di giustizia del popolo et commune di Bologna. Dall'anno 1321 fino all'anno 1327. E dal 1376 fino al 1616*, Bologna, 1616, p. 43.

<sup>38</sup> La situazione di Bologna quale centro di potere avente uno specifico *status* rispetto al governo centrale è chiara e si delinea già a partire dai capitoli di Niccolò V del 1447, che regolano il complicato rapporto della città con la Santa Sede e soprattutto circoscrivono i limiti dell'autonomia cittadina. Cfr. in tal senso M. BARTOLOTTI, *Sui capitoli di Niccolò V per la città di Bologna nella storia del conflitto col governo centrale*, in <Annali della facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Macerata>, (III-IV) 1970-1971, pp. 513-553. La città di Bologna si è dunque sempre distinta, grazie anche ad una forte presenza della nobiltà cittadina in seno alla curia romana, e riuscendo a conquistare ampi spazi in tema di governo del territorio. Al riguardo, P. COLLIVA, *Bologna dal XIV al XVIII secolo: "governo misto" o signoria senatoria?*, in A. BERSELLI, a cura di, *Storia dell'Emilia Romagna*, II, Bologna, 1977, pp. 13-34; G. TAMBA, *I documenti del governo del comune bolognese*

isolato<sup>39</sup>, anzi.

---

(1116-1512). *Lineamenti della struttura istituzionale della città durante il Medioevo*, in <Quaderni culturali bolognesi>, II, 6, 1978, pp. 1-66. Fondamentali gli studi su Bologna di Angela De Benedictis, ormai tradizionali: in questo senso A. DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa*, Bologna, 1995; ID., *Patrizi e comunità. Il governo del contado bolognese nel Settecento*, Bologna, 1984; ID., *La <libertà prescritta>. Le resistenze al controllo centrale nella Bologna del Cinque-Seicento*, in L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, 1997, pp. 212-224; ID., *Il papa «desiderava de havere Bologna libera»: libero dominio papale e libertà cittadina tra Martino V e Niccolò V*, in <Lorenzo Valla e l'Umanesimo bolognese>, Bologna, 2009, pp. 185-199; ID., *Governo cittadino e riforme amministrative a Bologna nel '700*, in AA.VV., *Famiglie senatorie e istituzioni cittadine a Bologna nel Settecento*, Bologna, 1980, pp. 9-54; ID., *Poter resistere senza pena. Comunità e principi tra Quattro e Seicento*, in L. CASALI e G.I. TOCCI, a cura di, *Per Lino Marini storico dell'età moderna*, Roma, 2009, pp. 131-146; ID., *Jus municipale e costituzione bolognese per vim contractus: argomentazione politica e scienza giuridica in Vincenzo Sacco (1681-1744)*, in <Jus commune>, XV, 1986, pp. 1-25; ID., “...Sendo la parte de' Bentivogli et confermata et unita”: per una storia del costituirsi dei rapporti di potere in una realtà della prima età moderna, in C. MOZZARELLI, a cura di, *Famiglia del principe e famiglia aristocratica*, Roma, 1988, pp. 437-469; ID., *Politica e amministrazione nel Settecento bolognese*; ID., *Il governo misto*, in A. PROSPERI, a cura di, *Storia di Bologna. Bologna nell'età moderna. I. Istituzioni, forme del potere, economia e società*, Bologna, 2008, pp. 201-269; ID., *Nazione per diritto delle genti: Bologna città libera nello Stato della Chiesa*, in A. DE BENEDICTIS, I. FOSI, L. MANNORI, a cura di, *Nazioni d'Italia. Identità politiche e appartenenze regionali fra Settecento e Ottocento*, Roma, 2012, pp. 195-215.

<sup>39</sup> Anche altre realtà, seppur minori, hanno a lungo manifestato una certa resistenza all'accentramento pontificio. In questo senso ad esempio la città di Forlì, che dopo la breve esperienza come libero Comune nel 1405, rientra non senza difficoltà nei ranghi papali. Il difficile rapporto con l'autorità centrale perdura ed è anzi una costante nei secoli, che affligge il riconoscimento della nobiltà cittadina e di vari contrasti con i legati pontifici. La tensione contro l'autorità centrale e con Roma è questione d'attualità imperitura, se ancora nel 1851, in una sentenza della Sacra Consulta di condanna per omicidio di tal Antonio Romanini, detto il Roverino, ucciso poiché «...uomo affezionato al Governo Pontificio e perciò invisio...», in apertura si sottolinea come «...mentre restaurato il governo pontificio per opera delle invitte armi cattoliche e liberato lo stato dagli orrori dell'anarchia gli animi di tutti gli onesti e pacifici cittadini ripigliavano lena, e fiaccata d'altronde si riteneva la feroce baldanza di coloro, che del grido di libertà ed eguaglianza fattosi sgabello non altro ebbero in mira, che di dare pieno sfogo a private loro vendette e sacrificare le vite ed usurpare gli averi di quelli che avversi si mostravano ai pravi loro disegni; pure vi furono nel tratto susseguente alcuni che rotto il freno ad ogni vizio e malsoffrenti il ripristinamento dell'ordine proseguirono ad arrecare molestie con diffamazioni, con ingiurie e con minacce letali ora a questo ed ora a quello tacciando da boja e da brigante chi devoto mostravasi al legittimo Governo, e commettendo puranche per tal motivo nuovi ed atroci delitti...»; ed alla condanna a morte dei quattro cittadini forlivesi imputati, l'intera città opta e risponde con una serrata di protesta di tutte le attività commerciali, come si legge nella documentazione allegata alla causa, nel documento CLXXVII: «...La mattina del 25 giugno 1852 per sentena del Tribunale della Consulta pativano l'ultimo supplizio mediante fucilazione Francesco Zanchini, Bartolo Varoli, Luigi Valpondi ed Odoardo Migliorini incolpati di avere ucciso un tale Antonio Romanini detto Roverino, per spirito di parte, affermandosi in sentenza, che questo fosse la causa impellente alla uccisione del Romanini da tutti indicato per uomo affezionato al Governo pontificio. Bel vanto, che il Governo abbia a se affezionati uomini della natura del Romanini (Veggasi la Fedina Criminale...)... Al sapere della sentenza, la intera città di Forlì fu presa da meraviglia, e da cordoglio, essendo

Nel mirabile volume di Roberto Volpi sulle *Regioni introvabili* dello stato della Chiesa<sup>40</sup>, così come anche negli scritti di Bandino Giacomo Zenobi sulla Marca pontificia<sup>41</sup>, si mette in evidenza come molte città, grazie ai ceti dirigenti cittadini ed al peso della nobiltà locale in curia romana, siano riuscite a far pesare il proprio ruolo nel dettare le condizioni del rapporto con il centro<sup>42</sup>, riuscendo in alcuni casi a sottrarsi anche al «governo del Buon Governo». Anche nelle ipotesi che potrebbero definirsi di «esenzione parziale» dalla sfera di competenza della congregazione, vi è in realtà una continua interazione fra quest'ultima ed i ceti cittadini: così ad esempio nelle legazioni di Urbino e Romagna, dove i cardinali legati mediano l'attività della

---

*notissimo, che il Romanini era mancato di un colpo di sasso scagliato, e che molti degli arrestati e condannati per tal crimine non erano neppure sul luogo...Mal comportandosi tanta offesa alla pubblica coscienza la mattina dell'esecuzione la città restò quasi deserta, e furono chiusi i negozi e le botteghe...»,* che contiene poi anche la lettera del 29 giugno 1852 del Delegato Apostolico Milesi al Mons. Commissario Pontificio di Bologna, in cui questi riporta l'episodio e la conseguente multa irrogata dal Comando Militare di Stazione, evidenziando come allorché «...una tale antipolitica dimostrazione non cessava neppur dopo la suindicata esecuzione, ... credetti opportuno di emanare la Notificazione...Ciò nonostante alcuni dei Negozianti, e Bottegai non avendo obbedito all'intimo..., l'I.R. Comando Militare...li ha multati per simile inobbedienza...». La sentenza e la documentazione ad essa relativa sono riportate da Achille Gennarelli nella raccolta di documenti sul Governo pontificio e lo Stato romano, A. GENNARELLI, *Documenti sul Governo Pontificio raccolti per decreto del governo delle Romagne. Il Governo Pontificio e lo Stato romano. Documenti preceduti da una esposizione storica e raccolti per decreto del governo delle Romagne dal cav. Achille Gennarelli*, parte seconda, Prato, 1860, pp. 475-485 per il testo della sentenza, e pp. 566-571 per la documentazione intorno ad essa. Sul Gennarelli, la voce di N. DANELON VASOLI, *Gennarelli, Achille*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 53, Roma, 2000, pp. 102-106, nonché le informazioni in nota 17, cap. 1. Più in generale, sulla città di Forlì, P. BONOLI, *Storia di Forlì*, Forlì, 1826. Non solo Bologna dunque, ma a ben vedere quasi tutto il territorio romagnolo si è distinto per una certa spinta autonomista: C. CASANOVA, *Governo ed economia a Faenza nel secondo '700*, in <Studi Romagnoli>, XXIV, 1973, pp. 459-481; ID. *Comunità e governo pontificio in Romagna in età moderna*, Bologna, 1981; ID., *Le mediazioni del privilegio. Economia e poteri nelle legazioni pontificie del '700*, Bologna, 1984; ID., *Da "parziale" a "buono ecclesiastico". Continuità o rottura?*, in G. TOCCI, a cura di, *Persistenze feudali e autonomie comunitative in stati padani fra Cinque e Settecento*, Bologna, 1988, pp. 247-261; ID., *Gli ordinamenti amministrativi delle minori comunità*, in G. TOCCI, a cura di, *Le comunità negli Stati italiani d'Antico regime*, Bologna, 1989, pp. 107-120.

<sup>40</sup> R. VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio*, Bologna, 1983.

<sup>41</sup> B.G. ZENOBI, *Ceti e potere nella Marca pontificia. Formazione e organizzazione della piccola nobiltà fra '500 e '700*, Bologna, 1976; ID., *I caratteri della distrettuazione di Antico regime nella Marca pontificia*, in AA.VV., *Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli*, Padova, 1982, pp. 61-105.

<sup>42</sup> Sostiene in questo senso lo Zenobi, «...la disseminazione sul territorio di comunità che costituiscono vere e proprie polarità istituzionali e che organizzano gli spazi prossimi come aree di aggregazione giurisdizionale, è effettivamente, tra XV e XVIII secolo, fittissima e imponente...nel 1700 sono oltre cento le città all'interno dello stato [pontificio]... un osso duro nei confronti del potere centrale, giacché le città fra l'altro (e con loro tutte le comunità immediate) dispongono di un contado quasi sempre molto esteso e quindi di un dominio su altre minori comunità soggette, che si ritrovano rispetto al principe, in una sorta di dipendenza mediata, intercettata e limitata, cioè, dal potere che su di esse esercita in via principale e diretta la città dominante...», B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 19.

congregazione, «*esercitando una sorta di sovrintendenza sulle comunità e i governatori dell'area*»<sup>43</sup>; così anche nelle due città di Velletri e Terracina, formalmente costituenti governi separati, e dipendenti rispettivamente dal tesoriere generale e dal cardinal decano, sulle quali comunque il Buon Governo «*intervenne costantemente*»<sup>44</sup>. E ancora, addirittura nel caso di Fermo, le competenze della congregazione vengono assorbite dalla Congregazione Fermana<sup>45</sup>, creatura di Innocenzo XII che mira ad occuparsi in esclusiva dei territori locali, in materie vitali quali quelle non soltanto di attribuzione del Buon Governo, ma anche della Sacra Consulta.

Con riferimento ai grandi agglomerati urbani, più che di eccezioni, sembra allora quasi potersi parlare di un'unica *vox*, che esprime la volontà di rimanere impermeabile ed autonoma alla giurisdizione e competenza della congregazione<sup>46</sup>.

L'eterogeneità dei rapporti e dei soggetti coinvolti<sup>47</sup>, così come le resistenze da questi ultimi poste in essere, tuttavia non riescono a minare il processo di istituzionalizzazione del Buon Governo quale organo amministrativo dell'apparato pontificio, che riesce quindi a compiersi<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., p. 150 ss.

<sup>44</sup> S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., *ibidem*.

<sup>45</sup> Sulla Congregazione Fermana, *infra*, paragrafo 3.2, nonché in generale le indicazioni in P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo, ed altre SS. Congregazioni, e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Comunità, e di tutto lo Stato Ecclesiastico, De Bono Regimine*, II, Roma, 1734, p. 125.

<sup>46</sup> S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., p. 148 ss.

<sup>47</sup> Si tratta, come detto più volte, di un quadro difficile da ricondurre ad unità, proprio per la sua peculiare ed estremamente disomogenea varietà di situazioni locali che presenta. Non soltanto il sovrano pontefice deve confrontarsi con realtà culturalmente e storicamente diverse fra loro, ma a volte è la stessa conformazione morfologica dei domini pontifici a porre problemi. Al riguardo, cfr. le considerazioni in tema del cap. 1°, nonché quelle dello Zenobi, che sottolinea come «*...la fragilità dell'intera costruzione riposa infatti, in gran parte, sui tratti geografici della sua dislocazione attraverso la penisola, ove vengono riuniti territori difficilmente riducibili ad unità per la disparità morfologica, ma anche antropica, economica e sociale degli spazi fortunatamente assemblati, il cui "centro" si trova in realtà ai margini del dominio, e ove né la capitale, né alcuna delle maggiori città che lo compongono riesce a costituirsi come polarità che subordini e gerarchizzi la catena delle dipendenze nel momento istituzionale. Così, esiste una debolezza congenita e generale che va correlata con il fatto che nessuno dei territori pontifici nel Medioevo raggiunge e mantiene un grado di sviluppo economico paragonabile a quello delle città che diverranno poi le capitali degli stati regionali italiani, ma tutte si collegano all'area di influenza di questi...*», B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 26.

<sup>48</sup> L'affermazione della congregazione nel panorama istituzionale pontificio avviene in maniera graduale e progressiva. L'intento universalistico della riforma clementina non si realizza, ma apre la strada al nuovo sistema, che prende forma man mano e non certo senza ostacoli. Non sono affatto isolati i casi in cui è la stessa congregazione a sollecitare alle singole comunità l'invio della tabella: questo gesto è di primaria rilevanza poiché attraverso esso la congregazione non ottiene soltanto la giurisdizione ed il controllo locale in tema fiscale, già di per sé fondamentali, ma anche la fine di un regime governativo fino ad allora separato, ed autonomo. Con riferimento al caso della città di Bolsena, così come alle conseguenze immediate di una riforma così imponente come quella messa in atto da Clemente VIII, Roberto Volpi osserva ad esempio come «*...a Bolsena, dove da tempo il cardinale governatore si disinteressa delle faccende locali, la promulgazione delle due bolle clementine del 1592 provoca una notevole confusione. Non si sa più se la città dipenda dal*

Esso va dunque analizzato non nella sua staticità, bensì nel suo divenire, nelle difficoltà e criticità incontrate<sup>49</sup>, evitando tuttavia una tendenza a cogliere una consapevolezza e senso di istituzione maggiori di quel che invece è parso all'epoca ai contemporanei<sup>50</sup>.

Negli anni classici della congregazione è certo come essa si imponga progressivamente quale organo stabile e consolidato nell'esercizio del controllo economico-finanziario sulle comunità dello stato pontificio<sup>51</sup>.

È altresì vero però che accanto ad essa continua a sopravvivere il vecchio sistema di alleanze ed intese locali, il quale, ove più forte e radicato, riesce come visto a tenere ben salde e a perseguire le proprie prerogative, offrendo di fatto un sistema, o meglio altri e diversi sistemi, paralleli, alternativi e concorrenti al modello centrale di controllo amministrativo che si prova ad affermare<sup>52</sup>, così come pensato da Clemente

---

*governatore perpetuo o dalla Congregazione del Buon Governo. Nel 1605, alla morte del cardinal Rusticucci, si tenta di ottenere la nomina di un nuovo governatore, cosa che equivarrebbe alla conferma del sistema tradizionale. L'unica risposta è una lettera della Congregazione che esorta la comunità ad inviare a Roma la tabella prevista dalla clementina. Poco dopo il consiglio decide di rimettere in buona forma gli statuti e di inviarne copia al legato del Patrimonio con un atto che sancisce in pratica la fine di quel governo separato, fino ad allora tanto gelosamente conservato. L'episodio è sintomatico della novità costituita dalla creazione di un organo centrale, quale è la Congregazione, e dall'emanazione di una normativa valida per tutte le comunità dello stato...ora soggette ad un duplice controllo: mentre la S. Consulta sovrintende ai loro atti "politici", la Congregazione del Buon Governo si occupa della finanza locale...», R. VOLPI, *Le regioni introvabili...*, cit., p. 91.*

<sup>49</sup> Nota giustamente Gabriella Santoncini come guardando alla congregazione nel medio e lungo periodo emergano e si possano fissare non soltanto le difficoltà da quest'ultima incontrate lungo il percorso formativo, ma anche la sua instabilità ed il suo ruolo nel rapporto con gli altri organi pontifici. In questo senso l'autrice rimarca come «...la rinomanza di cui godette la Congregazione... non può mettere in ombra le difficoltà all'interno delle quali prese avvio e si svolse l'attività di questo grande magistrato della curia romana. Se lo si osserva, infatti, nell'arco di circa un secolo e mezzo appaiono più chiari non solo il faticoso periodo iniziale, ma anche le fasi del suo rimaneggiamento istituzionale e della sua organizzazione interna, e soprattutto, le ripercussioni che lo svolgimento dell'attività tutoria ebbero sia al suo interno che nel suo rapporto con gli altri organi, con le Congregazioni della Curia romana e con i Tribunali in essa operanti...», G. SANTONCINI, *Il buon governo...*, cit., p. 347.

<sup>50</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 148-152.

<sup>51</sup> Quanto attuato dall'autorità pontificia attraverso il Buon Governo va senza dubbio nella direzione di un progetto accentratore, anche se sovente sembra in realtà concretarsi, più che in una forma diretta di amministrazione territoriale, in un controllo sugli amministratori locali e sulla loro attività. Così anche il Mannori, che più in generale sul tema rileva come «...le amministrazioni locali continueranno insomma a rappresentare l'indispensabile termine medio attraverso il quale attingere la generalità dei governati; e il compito del centro a risolversi assai più nel controllare gli amministratori che amministrare in prima persona...», L. MANNORI, *Introduzione a ID.*, a cura di, *Comunità e poteri centrali...*, cit., p. 37.

<sup>52</sup> Secondo il Mannori il 'progetto amministrativo' in atto nei vari stati regionali italiani si rivela in realtà fallimentare: ad eccezione del Piemonte - che mette in atto un processo di perequazione fiscale ed istituisce la figura dell'Intendente - per quanto riguarda lo Stato pontificio, la Toscana e Genova, «...il modello sembra arrestarsi al suo abbozzo iniziale, trascinandosi dietro le tare del

VIII e dai suoi successori.

La congregazione vive e si muove dunque in bilico fra i due mondi, il vecchio ed il nuovo, in una singolare commistione tra passato e futuro, evolvendosi e sperimentando nuovi percorsi istituzionali laddove le forze territoriali lo consentono – o per meglio dire lo concedono –, e ritirando i propri incerti spazi di azione ove il potere locale è ancora troppo forte per esser posto in discussione, e non v'è margine alcuno perché esso ceda le proprie competenze senza contropartita.

## II - LO SCONTRO DEL CENTRO CON GLI EQUILIBRI E LE DINAMICHE LOCALI IN ALCUNE FONTI ARCHIVISTICHE (SERIE VII-A DEL FONDO BUON GOVERNO)

---

Prendendo in prestito le parole di Marino Berengo, appare opportuno sottolineare «*il gioco delle forze locali...la resistenza che 'corpi' e feudi, provincie e città, patriziato e clero hanno di volta in volta saputo opporre all'assolutismo regio...*»<sup>53</sup>. Proprio come il Berengo<sup>54</sup>, che ha sempre ritenuto lo studio in archivio ed il rapporto diretto con le fonti elementi insostituibili ed irrinunciabili per il mestiere dello storico<sup>55</sup>, per poter comprendere evoluzione ed affermazione della congregazione del Buon Governo ed impatto della propria attività a livello locale è fondamentale infatti ad esse guardare.

Lo scontro dei corpi medi con il Buon Governo, e la resistenza posta in essere dai corpi locali trova infatti la propria dimensione nelle fonti archivistiche, che attraverso una documentazione varia ed eterogenea danno voce, testimoniano e mettono in evidenza le varie posizioni e strategie attuate per contrastare l'attività della congregazione. L'atto omissivo del mancato invio delle tabelle costituisce forse

---

*suo empirismo originario: dalle ampie aree sottratte per privilegio al controllo delle magistrature centrali, alla cronica insufficienza della rete di funzionari periferici necessaria a rendere effettiva la vigilanza...», L. MANNORI, Introduzione a ID., a cura di, Comunità e poteri centrali..., cit., p. 31. Allo stesso modo osserva tuttavia come «...ciò riconosciuto, è altrettanto ovvio che, a partire da una certa fase, la possibilità di applicare una tecnica sostanzialmente amministrativa al <buon governo> delle comunità non rappresentò un segreto più per nessuno...», L. MANNORI, *ibidem*, p. 32.*

<sup>53</sup> M. BERENGO, *Il Cinquecento*, in *La storiografia italiana negli ultimi venti anni*, Milano, 1970, pp. 487-501, p. 495. Il passo viene richiamato anche da Elena Fasano Guarini, in E. FASANO GUARINI, *L'Italia moderna e la Toscana dei principi: discussioni e ricerche storiche*, Firenze, 2008, p. 5.

<sup>54</sup> Sulla figura di Marino Berengo, cfr. la voce di C. CAPRA, *Berengo, Marino*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Storia e Politica*, 2013, disponibile online al seguente link: [http://www.treccani.it/enciclopedia/marino-berengo\\_\(altro\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/marino-berengo_(altro)/). Sulla fecondità degli argomenti di cui il Berengo si è nella sua vita occupato, cfr. inoltre L. ANTONELLI, C. CAPRA, M. INFELISE, a cura di, *Per Marino Berengo. Studi degli allievi*, Milano, 2000.

<sup>55</sup> C. CAPRA, *Berengo, Marino...*, cit.

il punto di maggior attrito, ma non è di certo l'unico<sup>56</sup>.

Ad un livello ulteriore e superiore stanno infatti le vere e proprie sottrazioni di competenze al Buon Governo, che si manifestano in vari territori dello stato pontificio<sup>57</sup>. Se per i casi di maggior rilievo, fra tutti Bologna, si è assistito ad un vero e proprio conflitto tra poteri locali ed autorità centrale, è invece alle sovrapposizioni/sottrazioni non sempre lineari di competenze che si intende qui guardare, spesso foriere di incertezze anche per i privati che interagiscono con le autorità, e non facilmente riescono a comprendere quale sia l'interlocutore cui debbono rivolgersi per risolvere questa o quella problematica.

La creazione di istituzioni parallele, aventi medesime competenze ed attribuzioni, ovvero il convergere di queste ultime sugli organi locali, così come l'influsso più o meno preponderante di alcune figure e personaggi dell'epoca su politica e governo territoriale, fanno sì che lo sviluppo del modello di controllo fiscale attuato dall'autorità papale attraverso l'operato della congregazione sia eterogeneo e non uniforme, rallentando di fatto il compimento del disegno riformatore centrale. Espressione di questa situazione è la documentazione d'archivio, laddove ad esempio mostra i vari equilibri delle città formalmente non soggette alla giurisdizione della congregazione, e soggette a giurisdizioni particolari, quali Fermo, ovvero Terracina. Con riferimento a quest'ultima addirittura esiste una specifica raccolta documentale all'interno dell'archivio del Buon Governo<sup>58</sup>.

L'aspetto interessante è quello riguardante il contenzioso prodotto sul territorio ed i casi in cui si chiede all'organo giudicante se la materia ad oggetto dello stesso sia sottoposta alla competenza e giurisdizione del Buon Governo oppure no. È quindi alla serie VII-a del fondo della congregazione presso l'Archivio di Stato di Roma, che raccoglie la documentazione relativa alle amministrazioni particolari di Terracina e Bagni di Nocera, che occorre attingere<sup>59</sup>.

Le fonti di questa serie ci raccontano come Terracina sia stata da sempre soggetta ad una amministrazione separata e del tutto particolare anche prima dell'istituzione della congregazione del Buon Governo. Affidata da papa Gregorio XIII al tesoriere generale con breve del 1° aprile 1574, l'amministrazione di Terracina è andata esente dalla giurisdizione del Buon Governo fino a tutto il 1766, anno in cui Clemente XIII ne dichiara l'assoggettamento alla giurisdizione della congregazione<sup>60</sup>.

Ciononostante, si tratta a ben vedere di un assoggettamento incompleto, di un giogo invero piuttosto parziale, giacché dalla serie VII-a emerge come in realtà anche dopo il 1766 in molti frangenti essa abbia mantenuto una sostanziale autonomia,

---

<sup>56</sup> Sul ritardo, ovvero sulla mancata trasmissione delle tabelle si è visto che molto traspare anche dagli atti ufficiali, come ad esempio da quelli raccolti dal De Vecchis, relativamente ai quali cfr. nota 20.

<sup>57</sup> F. BERTINI, *Buon governo e comunità nello Stato pontificio del Settecento*, in <Roma moderna e Contemporanea>, III/3, pp.759-786.

<sup>58</sup> V. nota successiva.

<sup>59</sup> Sulla serie VII-a del fondo Buon Governo alcune informazioni al seguente link al sito dell'Archivio di Stato di Roma: <http://ricerca.archiviodistatoroma.beniculturali.it/opacasroma/inventario/it-asroma-as2770-0000000>.

<sup>60</sup> con breve del 2 ottobre 1766.



continuando a godere di una amministrazione indipendente e separata.

A titolo meramente esemplificativo, una panoramica su questi rapporti singolari ci viene offerta dalla *Terracinen. Praetensae Solutionis*, che affronta il pasticcio sorto in relazione al pagamento delle forniture di beni (paglia, biada, etc.) fornite dai privati in occasione dei frequenti passaggi di truppe straniere nei territori pontifici all'inizio del XIX secolo, ed in particolare intorno Terracina<sup>61</sup>.

Il contenzioso si sviluppa tutto intorno all'interrogativo in ordine al soggetto sul quale gravi tale rimborso: se sull'ente locale, riscossore della tassa sul casermaggio - che tale causa appositamente finanzia - e parte contrattuale dei contratti di somministrazione; ovvero se alla congregazione del Buon Governo, che ha organizzato ed autorizzato tale procedimento di appalto della somministrazione dei foraggi e di riscossione della tassa. Alla Sagra Congregazione Economica si chiede dunque di far luce e pronunciarsi individuando chi sia il soggetto deputato alla rifusione di tali somme, se il pubblico erario, da cui l'ente ed i poteri locali dipendono giacché riscossori sul territorio della gabella, ovvero il Buon Governo<sup>62</sup>.

La sentenza si apre sottolineando i rapporti fra congregazione e comunità di Terracina: la comunità di Terracina ha sì provveduto a stipulare vari contratti per la somministrazione dei foraggi alle truppe straniere, ma dietro previa autorizzazione

---

<sup>61</sup> ASR, *Sagra Congregazione del Buon Governo*, serie VII-a, busta 157, «Tra le comunità più delle altre soggette al passaggio ed alla stazione ancora delle truppe estere è stata fuori di ogni dubbio quella di Terracina, la quale attesa la sua località come che posta sul confine del limitrofo Regno di Napoli non fu mai esente dal contonuo passaggio delle dette truppe...».

<sup>62</sup> L'intricata trama di questi rapporti traspare con tutta evidenza in ASR, *Sagra Congregazione del Buon Governo*, serie VII-a, busta 157, «Per provvedere alle straordinarie spese, alle quali siamo stati negli ultimi tempi soggetti per il passaggio delle Truppe Estere, nell'anno 1806...Nostro Signore per organo di questa Sagra Congregazione del Buon Governo impose una tassa denominata del casermaggio con circolare del 6 agosto dello stesso anno, la cui esigenza fu affidata agli amministratori dei beni comunitativi, e della tassa delle strade corriere e provinciali. Con successivo rescritto del Santo Padre del 20 novembre dell'anno suddetto, si commise ad una congregazione particolare composta dell'eminetissimo prefetto, di Monsignor Segretario, del Fiscale generale del Sotto Segretario, e del Computista di questa Sagra Congregazione la cognizione di tutte le materie riguardanti il casermaggio, e del metodo da tenersi per sodisfare i Sovventori dei Generi. Quelle Comunità poi per il territorio delle quali seguiva il passaggio delle medesime truppe, furono autorizzate a formar gli appalti dei foraggi che si dovevano a quelle somministrare, che sottoponevano poi all'approvazione di questa Sagra Congregazione, rilasciando ai sovventori dei generi, ed agli appaltatori le bollette, o traendo in di loro favore gli ordini di pagamento, che sodisfacevano con le somme, che la Sagra Congregazione faceva loro pagare con ordini diretti ai diversi amministratori del casermaggio. Molte sono le comunità, le quali essendo state soggette al passaggio delle truppe, dovettero formar l'appalto dei foraggi, che furono a quelle somministrati nel modo che era stato loro prescritto. Facendo però istanza i rispettivi sovventori dei generi per il pagamento, è nata la disputa tra il pubblico erario e questa Sagra Congregazione se a chi spettasse un tal pagamento, che far si doveva con il denaro ritratto dall'accennata gabella del casermaggio, dedottosi l'affare alla suprema sagra congregazione economica, ordinò questa per modo di legge nel mese di maggio 1816 la sospensione dei pagamenti di tutti li debiti di casermaggio sino a tanto che non fosse deciso se del bono i medesimi sodisfarsi dal pubblico Erario ovvero da questa Sagra Congregazione come a tutti è noto... ».

ed approvazione da parte del Buon Governo<sup>63</sup>, prevedendo che i privati potessero esigerne dalla congregazione o dal pubblico erario il pagamento, finanziato proprio da quanto ricavato dalla tassa del casermaggio. Ed è qui interessante notare come le comunità su autorizzazione del Buon Governo stipulassero i contratti, relativamente ai quali tuttavia non assumevano alcuna obbligazione, giacché il soddisfacimento dei crediti spettava alla congregazione o al pubblico erario, e non alle comunità<sup>64</sup>.

Concretamente tuttavia accade che nella mancata erogazione dei pagamenti i privati invocassero e citassero in causa le comunità, e non le istituzioni, riconoscendo in certo senso indirettamente l'ente locale quale loro unico e riconosciuto interlocutore. E come tale esso si atteggia, giacché in alcuni casi liquidava direttamente il pagamento<sup>65</sup>, ovvero provvede a fornire il privato di un titolo di credito per ottenerlo<sup>66</sup>.

A complicare ulteriormente le cose interviene l'intermezzo del governo francese; una volta ristabilito il governo pontificio, passato qualche anno, ecco di nuovo che è la comunità di Terracina ad esser citata in giudizio per vedersi riconosciuti i propri crediti, ed ivi condannata<sup>67</sup>. La comunità decide allora di impugnare tale condanna, e la causa è già trattata in piena congregazione; chiede il difensore della comunità di riconoscere le varie posizioni nella vicenda, non solo quella del Buon Governo, ma

---

<sup>63</sup> ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, serie VII-a, busta 157, «siccome tali contratti le comunità li facevano autorizzate da questa Sacra Congregazione da doversi sodisfare dalla medesima sacra congregazione o dal pubblico erario con i denari che si ritraevano dall'accennata gabella del casermaggio, così niuna obbligazione contraevano esse sui beni propri...».

<sup>64</sup> cfr. nota precedente, nonché ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, serie VII-a, busta 157, «...e nel contratto anzi di cui trattiamo fu dalla comunità di Terracina rispetto al pagamento dei generi che si sarebbero somministrati espressamente convenuto... che il pagamento delle razioni somministrate alla truppa dovrà ripeterlo dalla Sagra Congregazione del Buon Governo di mese in mese posticipatamente con il prodotto del casermaggio dietro li boni in regola... ».

<sup>65</sup> ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, serie VII-a, busta 157, «...avendo...la città di Terracina liquidato i generi dai diversi sovventori somministrati alle truppe stazionate o di passaggio per la detta città a tutto l'anno 1808... ».

<sup>66</sup> ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, serie VII-a, busta 157, «...uno di questi...il quale in virtù del contratto dovendo per il prezzo di varie razioni di paglia somministrate alle truppe negli anni 1807 e 1808, avere il pagamento della somma di scudi 752, ottenne dai Conservatori di allora della Comunità di Terracina tre ordini, o siano buoni...acciò potesse conseguire il detto pagamento, con l'espressione peraltro che si dovesse fare questo dietro le somme che si riceveranno dalla Reverenda Camera Apostolica per la fornitura, e con il denaro che si riceverà dalla Congregazione del Buon Governo per il rimborso delle spese del casermaggio, come risulta dalli stessi ordini o buoni... ».

<sup>67</sup> ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, serie VII-a, busta 157, «...non sappiamo noi certamente se abbiano di questo loro preteso credito conseguito il pagamento dal nuovo governo francese, che fu poco dopo stabilito. Essendosi finalmente ripristinato il governo pontificio, nel primo e nel secondo anno niuna istanza promosse l'avversario contro la comunità di Terracina per conseguire il suo preteso credito, del quale convien dire o che sia stato intieramente sodisfatto in tempo del passato governo, o che purtroppo conosca non essere a quello tenuto la medesima comunità. Ultimamente però all'improvviso credette il medesimo avversario per questo suo preteso credito di agire contro la comunità di Terracina, ed avendone promossa l'istanza avanti mons. segretario di questa s. congregazione, con somma precipitanza ed evidente ingiustizia condannò questi la detta comunità al pagamento di scudi 752...».

soprattutto quella dello stato, quale soggetto obbligato unitario <sup>68</sup>.

Ed ecco allora emergere dalla difesa la coscienza dell'apparato statale, e dell'assorbimento delle pretese locali nella macchina amministrativa pontificia, quale tassello e meccanismo di questo grande ingranaggio: «...se trattasi dunque di un debito a cui era il governo e tutto lo stato tenuto, per soddisfare il quale fu dal Principe una tassa imposta su tutto lo stato, ognun comprende che non si può del medesimo chiedere il pagamento contro la sola comunità di Terracina...»<sup>69</sup>.

Eterogeneità dei rapporti, difficoltà nell'esercizio uniforme dei poteri, conflitto con gli enti locali, che nonostante tutto determinano una coscienza che cresce man mano in seno alla congregazione e le consente di maturare e portare a conclusione questo lungo percorso di istituzionalizzazione.

### **III - L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DEL CONTROLLO DEL CENTRO SUL TERRITORIO ATTRAVERSO LA VISITA: DA STRUMENTO AVENTE NATURA RELIGIOSA A STRUMENTO ECONOMICO-ISPETTIVO**

---

Tradizionalmente fonte di numerosi studi a partire dalla feconda trattatistica cinque-seicentesca<sup>70</sup>, la visita pastorale è stata a lungo al centro del dibattito

---

<sup>68</sup> ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, serie VII-a, busta 157, «...ma che sia di questo preteso credito dell'avversario, è certo non competere ad esso alcuna azione di chiederne il pagamento contro la comunità di Terracina, o si consideri la natura e la provenienza del detto credito, o pure il contratto che la comunità di Terracina fece...o gli ordini e boni fin dall'anno 1808 dai Conservatori di allora della comunità di Terracina sottoscritti acciò il medesimo avversario consequir ne potesse il pagamento. Proviene questo preteso credito da razioni di paglia negli anni 1807 e 1808 somministrate alle truppe francesi stazionate o di passaggio pel nostro stato, al quale però era il governo e tutto lo stato tenuto...».

<sup>69</sup> ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, serie VII-a, busta 157.

<sup>70</sup> L'istituto della visita pastorale si sviluppa in realtà assai precocemente, formando oggetto di disciplina già a partire dal tardo antico, così come dalle prime visite pastorali oggetto dei canoni conciliari alto-medievali, e dai primi capitolari franchi. Cfr. in questo senso la voce di G. BACCABÈRE, *Visite canonique de l'Evêque*, in *Dictionnaire de droit canonique*, 7, Paris, 1965, coll. 1512-1594. È però grazie all'attenzione che vi dedica il concilio di Trento che esso diventa protagonista di un vero e proprio filone della trattatistica. Così, se il Pavini apre la via nel Quattrocento con il suo *Baculus pastoralis seu tractatus visitationum praelatorum*, Romae, 1475, l'esplosione del fenomeno arriva tra metà Cinquecento e fine Seicento. Cfr. le considerazioni di Umberto Mazzone, U. MAZZONE, *La visita apostolica come strumento di controllo e governo nella chiesa post-tridentina*, in P. PRODI, a cura di, *Forme storiche di governo della Chiesa universale*, Bologna, 2003, pp. 143-166, in particolare pp. 143-144, nonché A. TURCHINI, *La visita come strumento di governo del territorio*, in P. PRODI, W. REINHARD, a cura di, *Il concilio di Trento e il moderno*, Bologna, 1996, pp. 335-381, pp. 345-347. Giusto a mero titolo esemplificativo: P. FUSCHI, *De visitatione et regimine ecclesiarum*, Romae, 1581; A. ROCCHI, *Tractatus visitationum sive declarationes R.D. Annibalis Rochi I.U.D. Veron. ad Breve Gregorii XIII Pont. Max.*, Veronae, 1590; F. NINGUARDA, *Manuale visitorum duobus libris*, Venetiis, 1592; L.A. RESTA, *Directorium visitorum ac visitandorum*, Romae, 1593; P. SALODI, *Praxis compendiosa de visitatione*, Mediolani, 1593; A. VILAGUT, *Speculum visitorum ac commissariorum*, Venetiis, 1601; S. GOMEZ DE SANABRIA, *El perfecto visidador ecclesiastico*, Madrid, 1645; G. CRISPINO, *Trattato della visita pastorale*, Napoli, 1682; F.M. D'ASTE, *Metodo*

dottrinario europeo<sup>71</sup>, lasciando per molto tempo quasi del tutto inesplorato il

---

*della santa visita apostolica*, Otranto, 1706. Tra questi, il trattato del Crispino sarà destinato a grande circolazione e diffusione, divenendo forse in assoluto il testo di riferimento più consultato; G. DE ROSA, *Giuseppe Crispino e la trattatistica sul buon vescovo*, in ID., *Chiesa e religione popolare nel Mezzogiorno*, Bari, 1978, pp. 103-143.

<sup>71</sup> Sulla visita pastorale fra tutti le voci di G. BACCABÈRE, *Visite canonique de l'Evêque, Visite canonique du supérieur religieux, Visite canonique du vicaire forain* in *Dictionnaire de droit canonique, avec un sommaire de l'histoire et des institutions et de l'état actuel de la discipline, publié sous la direction de R. Naz avec le concours d'un grand nombre de collaborateurs*, tome 7, Paris, 1965, pp. 1511-1619, che la definiscono nei suoi caratteri generali e particolari, offrendo una panoramica dettagliata sui suoi tratti fondamentali. Vale la pena riportarne uno stralcio, in cui l'autore ne sottolinea non soltanto l'essenza, ma anche gli obiettivi che essa si propone, quale motore e stimolo di progresso e carità: «...fruit d'une longue expérience de l'Eglise, s'exerce selon le directives du droit canonique. Elle contrôle l'observance des lois qui portent à la fois sur le gouvernement des institutions et la conduite des chrétiens. C'est une enquête au for externe. Son rôle n'est pas nécessairement de punir, de corriger les abus ou les infractions, mais de surveiller et de resserrer les liens qui existent entre l'autorité ou ses représentants et les inférieurs. La visite veut être avant tout un stimulant des progrès et de charité. Elle se distingue cependant de la visite amicale. La visite canonique comporte plusieurs aspects : ordinaire, si elle se situe dans le cadre de la législation commune, et extraordinaire, si on doit envisager des circonstances particulières. La visite est locale dans l'application d'un lieu déterminé, personnelle, quand elle vise directement les individus. On parlera de visite canonique générale ou spéciale, selon que le visiteur inspecte, par exemple, toute la paroisse ou non. Si ce dernier a pour mission d'enquêter ou de faire des rapports, la visite se dit informative ; une visite corrective dénonce les abus ; elle est réformatrice si elle ramène les sujets à des meilleurs sentiments. La visite peut être encore paternelle lorsque le visiteur se borne à des exhortations, administrative s'il prescrit des mesures générales ou décrets, judiciaires s'il recourt à la justice. Le visiteur s'acquitte en conscience de son office. La charge d'évêque rappelle cette fonction de la visite. En effet, pour gouverner le diocèse, l'Ordinaire doit le connaître, il prend contact avec les personnes et les choses. Le mot évêque, episcopus, viens du grec ἐπισκοπέω, qui à donné ἐπίσκοπος, et signifie « visiter », « inspecter », « examiner »...». Cfr. poi la voce di P. TOUISSANT DE DURAND DE MAILLANE, *Visite*, in *Dictionnaire de droit canonique et de pratique bénéficiaire, conféré avec les maximes et la jurisprudence de France...*, tome cinquième, Lyon, 1776, pp. 495-508, nonché le voci del Moroni, G. MORONI, *Visita, Visita apostolica*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. CI, pp. 84-105. Cfr. poi G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità medievale (1130-1378)*, edizione italiana a c. di P. CIPROTTI, L. PROSDOCIMI, A. GIACOBBI e G. PELLICCIA, in *Storia della Chiesa*, voll. XII/2, pp. 649-654. Per quanto riguarda il dibattito dottrinario degli ultimi trent'anni, imprescindibili appaiono i contributi di L. FIORANI, *Le visite apostoliche del Cinque-Seicento e la società religiosa romana*, in <Ricerche per la storia religiosa di Roma. Studi, documenti, inventari>, IV (1980), pp. 53-148; S. PAGANO, *Le visite apostoliche a Roma nei secoli XVI-XIX. Repertorio delle fonti*, in <Ricerche per la storia religiosa di Roma. Studi, documenti, inventari>, I (1980), pp. 317-464; C. NUBOLA, *Visite pastorali fra Chiesa e Stato nei secoli XVI e XVII*, in P. PRODI, W. REINHARD, a cura di, *Il concilio di Trento e il moderno*, Bologna, 1996, pp. 383-413; U. MAZZONE, A. TURCHINI, a cura di, *Le visite pastorali*, Bologna, 1985; U. MAZZONE, A. TURCHINI, a cura di, *Le visite pastorali. Analisi di una fonte*, Bologna, 1990; P.T. LANG, *La riforma in trasformazione. I questionari delle visite pastorali cattoliche in Germania nel XVI e XVII secolo*, in U. MAZZONE, A. TURCHINI, a cura di, *Le visite pastorali. Analisi di una fonte*, cit., pp. 57-95; A. TORRE, *Vita religiosa e cultura giurisdizionale nel Piemonte di antico regime*, in C. NUBOLA, A. TURCHINI, a cura di, *Fonti ecclesiastiche per la storia sociale e religiosa d'Europa: XV-XVIII secolo*, Bologna,

terreno di indagine in tema di visite secolari nello stato pontificio<sup>72</sup>, in particolare di visite economiche<sup>73</sup>.

Accanto alle visite pastorali, compiute periodicamente dal vescovo all'interno della propria diocesi, le visite apostoliche<sup>74</sup> - oggetto di dettagliata disciplina a partire dal Concilio di Trento<sup>75</sup> - si sono anch'esse molto avvicinate a temi puramente secolari,

---

1999, pp. 211; M. VENARD, *L'istituto delle visite pastorali tra storia sociale e storia religiosa. Riflessioni sull'esempio francese*, anch'esso in C. NUBOLA, A. TURCHINI, a cura di, *Fonti ecclesiastiche per la storia sociale...*, cit., pp. 95-110; infine le due recenti voci di A. TURCHINI, *Visite pastorali e la Chiesa in Italia*, e di M. GUASCO, *Visite apostoliche e la Chiesa in Italia*, in *La Chiesa in Italia. Dizionario storico tematico*, vol. I, Roma, 2015, disponibili entrambi online ai seguenti link: <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/visite-pastorali-e-la-chiesa-in-italia/>; <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/visite-apostoliche-e-la-chiesa-in-italia/?print=pdf>.

<sup>72</sup> Negli ultimi anni il tema delle visite secolari ed in particolare di quelle svolte all'interno dello Stato Pontificio è stato al centro della riflessione di Alessandro Dani, che vi ha dedicato numerosi articoli e contributi; A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita nello Stato della Chiesa in età moderna: una documentazione trascurata ma di notevole interesse*, in P. CHERUBINI, G. NICOLAJ, *Sit liber gratus, quem servulus est operatus. Studi in onore di Alessandro Pratesi per il suo novantesimo compleanno*, tomo 2, Città del Vaticano, 2012, pp. 1135-1146; ID., *Le visite negli Stati italiani di Antico regime*, in <Le carte e la storia>, 1, 2012, pp. 42-62; ID., *Le visite secolari in alcune sistemazioni dottrinali seicentesche*, in P. MAFFEI, G.M. VARANINI, a cura di, *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri*, 2014, pp. 319-328. Per quanto riguarda poi le visite del Buon Governo, essenziale appare il contributo di Maura Piccialuti che si è focalizzata su quelle svolte dal cardinale Imperiali, cfr. M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo sulle comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali (1701-1737)*, in L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, 1997, pp. 183-209.

<sup>73</sup> Come osserva il Dani, nello Stato pontificio tali visite vengono sin da subito definite «economiche», proprio «per distinguerle da quelle ecclesiastiche o 'pastorali'», A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita nello Stato della Chiesa...*, cit., p. 1136. In realtà, giacché molti elementi accomunano le varie tipologie di visita, appare difficile stabilire una vera e propria demarcazione; così anche il Dani, che sottolinea una certa problematicità nella suddivisione delle visite in tipologie fisse, A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 44, nonché M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p. 198.

<sup>74</sup> Al contrario della visita pastorale, rispetto alla quale come visto fra Cinque e Seicento si assiste alla nascita di un vero e proprio genere letterario, sulle visite apostoliche tolta l'eccezione del *Tractatus* di Annibale Rocchi del 1590, non esiste al riguardo molta letteratura. Per un parallelo fra i due istituti, U. MAZZONE, *La visita apostolica come strumento di controllo e governo nella chiesa post-tridentina*, in P. PRODI, a cura di, *Quaderni di discipline storiche. Forme storiche di governo della Chiesa universale*, 18, Bologna, 2003, pp. 143- 166. Cfr. inoltre L. FIORANI, *Le visite apostoliche del Cinque-Seicento e la società religiosa romana*, in <Ricerche per la storia religiosa di Roma. Studi, documenti, inventari>, IV (1980), pp. 53-148.

<sup>75</sup> Le visite economiche oggetto della presente analisi non costituiscono altro che l'evoluzione in chiave secolare del monumentale istituto della visita pastorale, tuttora operante nel mondo ecclesiastico, e che vede far la sua prima comparsa in tempi assai remoti. Occorre tuttavia sottolineare come la visita pastorale stessa contenga intrinsecamente anche dei caratteri e degli elementi di natura temporale. Lo strumento della visita pare infatti trovare le proprie radici ed origini nell'atto di San Paolo nei confronti di Tito e Timoteo, con cui li incarica di recarsi in visita presso le Chiese che ha fondato a Creta e ad Efeso, e deve la sua fortuna nei secoli proprio grazie all'efficacia con cui in esso riesce a controllare tutti i vari livelli in cui si articola e snoda la vita delle

per scrupolosità e vastità delle questioni indagate, prescindenti la natura dell'ispezione meramente religiosa. Così, ad esempio, nel corso della visita apostolica non era infrequente che il visitatore si occupasse anche di tematiche puramente amministrativo-economiche.<sup>76</sup>

Le visite ecclesiastiche hanno a più riprese messo in evidenza l'attitudine di questo

---

diocesi e delle realtà locali. La prassi della visita «trova una formulazione di ordine generale solo nel concilio tridentino», A. TURCHINI, *La visita come strumento di governo...*, cit., p. 338, ed in particolare nei decreti che fissano il principio del diritto-dovere di visita in capo agli ordinari diocesani. Sui regolamenti del concilio di Trento che fissano la procedura di visita alla diocesi, R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif sous la Monarchie absolue. D'après les Archives du Centre de la France*, Paris, 1940, p. 7 in nota 2, nonché C. NUBOLA, *Visite pastorali fra Chiesa e Stato nei secoli XVI e XVII*, in P. PRODI, W. REINHARD, a cura di, *Il concilio di Trento e il moderno*, Bologna, 1996, pp. 383-413, p. 383 in nota 1. Il concilio di Trento segna quindi uno spartiacque per l'istituzionalizzazione della visita: osserva in proposito René Suaudeau come «*C'est du Concile de Trente que sort l'institution de la visite épiscopale dans la chrétienté. Pour résister aux progrès du protestantisme, les Evêques sont conviés à une sorte de croisade permanente dans leur diocèse. Jusqu'alors, la visite était facultative; elle devient obligatoire. Elle était épisodique; elle devient régulière. Elle était sporadique; elle devient générale. Elle était désordonnée; elle sera réglementée, tant en ce qui concerne sa procédure qu'en ce qui concerne les attributions de l'Evêque comme inspecteur...*», R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., p. 7. Pur avendo connotati spiccatamente spirituali, la visita riesce a fungere altresì da collettore delle istanze locali, anche in materie non direttamente collegate all'oggetto della visita. Attraverso l'elaborazione dei dati così raccolti, essa riesce a 'fotografare' la realtà di cui si occupa, restituendo una fedele istantanea di quanto concretamente visto e verificato dal visitatore. A titolo meramente esemplificativo, sul ruolo e sull'importanza dei dati che le visite pastorali sono in grado di fornire, A. TURCHINI, U. MAZZONE, *Le visite pastorali, analisi di una fonte*, Bologna, 1990; C. NUBOLA, A. TURCHINI, a cura di, *Visite pastorali ed elaborazione dei dati. Esperienze e metodi*, Bologna, 1993; C. NUBOLA, *Per una banca dati delle visite pastorali italiane. Le visite della diocesi di Trento (1537-1940)*, Bologna, 1998; ID., *Conoscere per governare. La diocesi di Trento nella visita pastorale di Ludovico Madruzzo (1579-1581)*, Bologna, 1993, in particolare pp. 379-453, sulla possibilità, per i laici, come singoli o in rappresentanza della comunità, durante lo svolgimento della visita, di interagire ed intervenire con testimonianze, istanze, lamentele, che sovente tratteggiano invero una realtà che esula da quella strettamente legata alla vita religiosa, e si rivolge invece al concreto rapportarsi della comunità con il mondo clericale, nelle tradizioni, nelle pratiche, nei costumi osservati. Le visite del Buon Governo non costituiscono certo dunque un nuovo ed innovativo strumento di controllo, in quanto rappresentano come visto l'eco e sostanzialmente la riproduzione dell'antica visita pastorale. Sulle visite pastorali in età moderna, P. NAPOLI, *La visita pastorale: un laboratorio de la normatividad administrativa*, in E. CONTE, M. MADERO, *Procesos, inquisiciones, pruebas. Homenaje a Mario Sbriccoli*, Buenos Aires, 2009, pp. 225-250.

<sup>76</sup> Sottolinea in proposito il Mazzone, riprendendo le considerazioni del Ghezzi, come «*si confermava così come il visitatore avesse 'una missione prevalentemente giuridica ed amministrativa, pur non trascurando di essere anche attento osservatore della complessa realtà socio-politica della diocesi che percorreva...*», U. MAZZONE, *La visita apostolica come strumento di controllo e governo nella chiesa post-tridentina*, in P. PRODI, a cura di, *Quaderni di discipline storiche. Forme storiche di governo della Chiesa universale*, 18, Bologna, 2003, pp. 143-166. Cfr. poi A.G. GHEZZI, *Conflitti giurisdizionali nella Milano di Carlo Borromeo: la visita apostolica di Gerolamo Ragazzoni nel 1575-76*, in <Archivio Storico Lombardo>, CVIII-CIX (1984), pp. 193-237, p. 207.

strumento a porsi quale mezzo di collegamento e giuntura fra le due realtà parallele: in esse la sfera religiosa si confonde e sovente lega a doppio filo alla temporale, riuscendo a fornire informazioni indispensabili al pontefice circa la realtà di una determinata diocesi e comunità di fedeli, non soltanto appunto di natura ecclesiastica, ma anche amministrativo-economica.

Istruendo il visitatore ed indicandogli ampiezza e limiti del mandato ricevuto<sup>77</sup>, specificandone le attribuzioni ed avvicinando sempre di più il suo operato anche alla dimensione amministrativa, si è naturalmente favorita una certa secolarizzazione dello strumento della visita, che è andato così indirizzandosi, fra XVI e XVIII secolo, anche al servizio del governo temporale, laicizzandosi e progressivamente svuotandosi dei suoi contenuti spirituali, al punto da potersi trasformare a pieno diritto in un istituto di ispezione e controllo<sup>78</sup>, raccordo fra autorità centrale e periferie del regno<sup>79</sup>.

Tanto più con le visite ecclesiastiche si andava sforando e sconfinando nella sfera secolare, colmando lacune, sperimentando ed intervenendo in materie economico-amministrative, quanto più emergevano con evidenza duttilità e potenzialità di questo strumento ispettivo anche nel temporale.

Conversi sulla figura del visitatore amplissimi poteri, al punto da costituire una rappresentazione, o meglio personificazione, del sovrano *in loco*<sup>80</sup>, l'autorità centrale

---

<sup>77</sup> Sulle modalità di svolgimento della visita, così come sulle varie metodologie proposte per la redazione delle Istruzioni ai visitatori, F. NINGUARDA, *Manuale Visitorum*, Romae, 1588.

<sup>78</sup> Sulle capacità ispettive e di controllo delle visite ecclesiastiche, ed in particolare sui caratteri che rendono la visita tridentina ottimo strumento di controllo del territorio, ma anche di correzione ed intervento su prassi ritenute lesive della comunità dei consociati, osserva acutamente Angelo Turchini come la visita «...è considerata innanzitutto strumento privilegiato di conoscenza preliminare all'esercizio del governo ecclesiastico individuato nelle sue caratteristiche di capacità di stabilire 'sottomissione' e 'obbedienza' attraverso comando, regolazione, punizione, esecuzione. Il controllo va coniugato con l'intensità delle tornate di visita, con la loro periodica ripetizione, con l'efficacia reale; se il visitatore non vuole essere uno straniero di passaggio, o semplicemente essere rappresentante di un potere lontano, alla luce degli obiettivi generali che si propone, la sua visita deve risultare esercizio di una possibilità di intervento sul territorio...», A. TURCHINI, *La visita come strumento di governo...*, cit., p. 337.

<sup>79</sup> Sottolinea in tal senso Alessandro Dani come «il rilievo della visita come funzione di raccordo tra "centro" e "periferia" fu assai importante nel quadro della frammentaria e composita struttura degli Stati di Antico regime, quasi "mosaici" di diversi ordinamenti...», A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita...*, cit., p. 1135. Cfr. anche L. RICCI, che con riferimento in particolare alle visite del Buon Governo svolte nel 1700 negli anni della prefettura di Giuseppe Renato Imperiali, sostiene come esse avessero l'obiettivo di «...creare un ponte tra la Congregazione romana e le comunità stesse...», L. RICCI, *La produzione normativa nello Stato della Chiesa nel De bono regimine di Pietro Andrea Vecchi (prima metà del XVIII secolo)*, in P. MAFFEI, G.M. VARANINI, a cura di, *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri. La formazione del diritto comune. Giuristi e diritti in Europa (secoli XII-XVIII)*, Firenze, 2014, pp. 247-253, p. 252.

<sup>80</sup> Osserva a buon diritto il Mazzone come «La visita apostolica è come la visita del papa, che questi non può svolgere personalmente: "Summus Pontifex tenetur ipse visitare", ma poiché non lo può fare delega altri...», U. MAZZONE, *La visita apostolica come strumento di controllo...*, cit., p. 151. Sull'impatto di questo istituto sui luoghi visitati, nota in proposito Dani come l'arrivo del visitatore «...rappresentava un evento di enorme significato per la comunità visitata, perché si sapeva bene

riesce così a guardare da vicino e senza filtri le realtà locali<sup>81</sup>. Comprensibile in questo senso allora un atteggiamento di certa ostilità da parte di coloro preposti al governo dei centri visitati - sia in caso di visita ecclesiastica che secolare<sup>82</sup> -, che paiono quasi subire ed arginare tale controllo.

Se nel primo caso rileva la scarsa disposizione del religioso al vertice della diocesi locale ad aprire le porte del proprio istituto, ad un soggetto che magari si colloca su un gradino inferiore nella gerarchia del potere ecclesiale<sup>83</sup>, nel secondo le ritrosie vengono manifestate direttamente dall'ente locale, che appare sovente restio a cedere l'esercizio delle proprie prerogative, ovvero anche soltanto a mettere a

---

*che in quel momento era il sovrano stesso, o le sue più alte emanazioni istituzionali, attraverso gli occhi e le orecchie del visitatore, a posare lo sguardo su di essa e a prestare ascolto...», A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 43.*

<sup>81</sup> La visita quale strumento informativo ed ispettivo del centro impone che il soggetto della stessa investito sia in grado di captare quante più informazioni dai documenti a sua disposizione, così come dalle situazioni in cui si viene a trovare. In questo senso allora non è un caso che non solo nello Stato pontificio – dove appunto l'Imperiali rappresenta non soltanto uomo di grande esperienza politica, ma soprattutto fine giurista, dottore *in utroque iure* - ma anche negli altri stati italiani, si assista alla prassi di investire quali visitatori quasi esclusivamente soggetti che prima di tutto sono giuristi. Fa acutamente osservare in questo senso il Dani come «*l'acquisizione di informazioni con adeguata metodologia è progressivamente avvertita...come una necessità ineludibile per chi governa ed è significativo che le visite fossero di regola affidate a giuristi versati nelle istituzioni, che meglio potevano cogliere le irregolarità, le disfunzioni e le possibili soluzioni attuabili. La politica è ancora fortemente avvertita come fondata sul diritto, sulla tradizione giuridica consolidata, anche nei delicati rapporti fra centro e periferia: gli aspetti politici si leggono dunque soprattutto alla luce delle categorie e della grammatica giuridica...*», A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 57, nonché cfr. p. 62, nota 132.

<sup>82</sup> Come sottolinea Le Bras, «*La gioia dei visitati non si manifesta che nel Te Deum dell'accoglienza. Essi lodano il Signore, ma non i suoi inviati, che giudicano indiscreti e costosi...*», G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità medievale (1130-1378)*, edizione italiana a c. di P. CIPROTTI, L. PROSDOCIMI, A. GIACOBBI e G. PELLICCIA, in *Storia della Chiesa*, vol. XII/2, p. 652. Sulle reazioni negative nel corso delle visite apostoliche cfr. le considerazioni di U. MAZZONE, *La visita apostolica come strumento di controllo...*, cit., p. 147 ss. Quanto alle visite secolari, con riferimento alla diffidenza ed al sospetto verso il visitatore, così come alla facoltà di ricasazione di quest'ultimo da parte della comunità, che di fatto per certi versi fa avvicinare questa figura alla situazione di ricasazione del giudice, con relativa nullità degli atti da entrambi prodotti, cfr. le considerazioni di A. DANI, *Le visite secolari in alcune sistemazioni dottrinali...*, cit., pp. 327-328.

<sup>83</sup> Così anche Umberto Mazzone, che sottolinea come «*...anche la differenza di ruoli istituzionali poteva porre dei problemi, come, ad esempio, quando il visitatore era un vescovo e il visitato aveva un rango cardinalizio...era il caso di Bologna, ma anche quello di Milano. Così nel 1575, quando Gerolamo Ragazzoni <lamentava che mancasse una precisa normativa scritta alla quale fare riferimento sui doveri dell'ordinario diocesano, sulle precedenze di cui il cerimoniale doveva tener conto nel caso in cui il vescovo visitato fosse anche cardinale e su quale base si sarebbero dovuti mantenere i rapporti col visitatore apostolico...*», U. MAZZONE, *La visita apostolica come strumento di controllo...*, cit., p. 147. L'episodio riportato dal Mazzone viene a sua volta riportato dal Ghezzi, in A.G. GHEZZI, *Conflitti giurisdizionali nella Milano di Carlo Borromeo: la visita apostolica di Gerolamo Ragazzoni nel 1575-76*, in <Archivio Storico Lombardo>, CVIII-CIX (1984), pp. 193-237, p. 208.



disposizione del visitatore archivi, statuti, documenti<sup>84</sup>.

La prassi del sovrano di inviare delegati nelle periferie del regno con il compito di ispezionare e controllare quanto accade a livello locale risale invero all'epoca carolingia, allorché *missi dominici* venivano mandati per conoscere singole situazioni di criticità e difficoltà presenti sul territorio e renderne conto al regnante<sup>85</sup>. Allo stesso modo, sul versante ecclesiastico, a partire dai capitoli di Citeaux, che «*precisano gli oggetti dell'inchiesta*»<sup>86</sup>, dal quarto concilio lateranense, che «*ordina che i monasteri maschili e femminili, tutte le canoniche, siano visitate periodicamente in vista di riforme e correzioni...*»<sup>87</sup>, in epoca medievale era abitudine che vi fosse un programma di visite annuali svolte al fine di «*verificare l'osservanza della disciplina*»<sup>88</sup>; così anche le costituzioni domenicane, che nel 1228 prescrivono che ogni casa venga visitata annualmente<sup>89</sup>, ed infine le raccomandazioni del capitolo generale di Assisi del 1269, che esortano ed invitano i visitatori a denunciare tutte le infrazioni all'austerità<sup>90</sup>. È quello che la dottrina chiamerà *ius visitandi et corrigendi*<sup>91</sup>.

In età moderna, la visita si attesta poi quale realtà comune a quasi tutti gli stati italiani, che fra Cinque e Settecento sistematicamente inviano soggetti incaricati del

---

<sup>84</sup> A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 43.

<sup>85</sup> Fra i vari strumenti utilizzati a partire dall'epoca carolingia anche quello dell'inchiesta, relativamente al quale «*...au Moyen Âge, l'enquête est partout...*», C. GAUVARD, a cura di, *L'enquête au Moyen Âge. Études réunies par C. Gauvard*, Roma, 2008, ed in particolare A. BOUREAU, *Introduction*, ivi, pp. 1-10. Cfr. anche O. GUILLOT, *La justice dans le royaume franc*, in <La giustizia nell'alto Medioevo (secoli V-VIII)>, II, Spoleto, 1995, pp. 653-687.

<sup>86</sup> Gli oggetti dell'"inchiesta" precisati dai capitoli nel corso del XII secolo sono ad esempio la regolarità nell'ammissione dei novizi, l'equilibrio del bilancio, la punizione e la destituzione di coloro che indegnamente coprono uffici, la misura nelle costruzioni, la conoscenza ed osservanza degli statuti, riportati da Gabriel Le Bras in G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità ...*, cit., vol. XII/2, p. 650.

<sup>87</sup> v. nota precedente.

<sup>88</sup> Per Le Bras la visita è «*elemento fondamentale per l'unità dell'ordine...*», G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità medievale (1130-1378)*, edizione italiana a c. di P. CIPROTTI, L. PROSDOCIMI, A. GIACOBBI e G. PELLICCIA, in *Storia della Chiesa*, vol. XII/2, p. 650 in nota 100.

<sup>89</sup> Cfr. G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità...*, cit., p. 650.

<sup>90</sup> Riporta Le Bras fra le ipotesi di possibile infrazione alle autorità: «*nella costruzione e nella decorazione dei conventi, nel regime alimentare e nei vestiti, nelle passeggiate frivole...*», G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità...*, cit., p. 651. Le visite sembrano acquistare maggiori elementi amministrativi nel XIV secolo, laddove si occupano di «*fissare il raggruppamento delle case, precisare i questionari, itinerari e procedure...*», cfr. G. LE BRAS, *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità...*, cit., *ibidem*.

<sup>91</sup> Relativamente a questi due elementi chiave nello svolgimento della visita ecclesiastica occorre non dimenticare anche un terzo fondamentale elemento, quello forse che qui maggiormente interessa, e cioè quello legato al *ius inspectionis* del visitatore, dal quale automaticamente si inferisce altro fondamentale principio, quello secondo cui tale diritto spetta esclusivamente al soggetto detentore della giurisdizione. Cfr. R. SUAUDEAU, che sul punto osserva come «*...le droit d'inspection appartient exclusivement à celui qui possède le droit de jurisdiction...*», R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., p. 8.

controllo su comunità ed enti locali<sup>92</sup>. Proprio a partire dalle visite ai domini spagnoli in Italia<sup>93</sup>, la pratica della visita sembra quindi diffondersi, istituzionalizzarsi e divenire una costante nell'esercizio dell'amministrazione statale<sup>94</sup>. Essa costituisce così strumento autoritativo ed affidabile di ispezione e di controllo, le cui preziose testimonianze sono state oggetto di studi da parte della storiografia italiana ed internazionale degli ultimi trent'anni<sup>95</sup>. Varie paiono le tipologie di visita secolare che si sviluppano, anche se in generale riconducibili a due modelli: quello spagnolo appena citato, ovvero quello delle visite nel Granducato di Toscana<sup>96</sup>, e nei domini pontifici<sup>97</sup>. In quest'ultimo caso occorre necessariamente

---

<sup>92</sup> *infra*, nota 95.

<sup>93</sup> A. DANI, *Le visite secolari in alcune sistemazioni dottrinali...*, cit., p. p. 319 ss.; M. RIZZO, *Finanza pubblica, Impero e amministrazione nella Lombardia spagnola: le <visitas generales>*, in P. PISSAVINO, G. SIGNOROTTO, a cura di, *Lombardia Borromaica, Lombardia spagnola (1554-1659)*, I, Roma, 1995, pp. 303-361; M. PEYTAVIN, *Le calendrier de l'administrateur. Périodisation de la domination espagnole en Italia suivant les visites générales*, in <Mélanges de l'École française de Rome>, 106, 1994, pp. 263-332; A.D. WRIGHT, *Relations between Church and State: Catholic Developments in Spanish-ruled Italy of the Counter-Reformation*, in <History of European Ideas>, 9, 1988, pp. 385-403; M.C. GIANNINI, *Politica spagnola e giurisdizione ecclesiastica nello Stato di Milano: il conflitto tra il cardinale Federico Borromeo e il visitador regio don Felipe de Haro (1606-1607)*, in <Studia Borromaica>, 6, 1992, pp. 195-226.

<sup>94</sup> Nota giustamente il Dani come la visita si ponga quale «...strumento insostituibile – nelle realtà del tempo – di giustizia, di controllo, di dialogo, di acquisizione delle informazioni necessarie per il governo delle terre e delle comunità soggette. Uno strumento nondimeno flessibile, adattabilissimo alle più diverse esigenze e che mostra caratteri assai diversi a seconda dei tempi e dei luoghi: ora appare marcatamente ispirato a finalità giudiziarie e ispettive, presentando tratti di contiguità con il sindacato degli ufficiali e con le inquisitiones della tradizione medievale, ora mostra il volto di un'inchiesta amministrativa o fiscale..., altre volte, ancora, si avvicina all'operazione di governo mirata alla rapida soluzione di determinati problemi...», A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 44.

<sup>95</sup> Sulle visite nei vari Stati italiani si rimanda alla bibliografia in nota 93 e 94, del presente capitolo; nonché in generale A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit.; ID., *Le visite secolari in alcune sistemazioni dottrinali...*, cit.; per le visite nello Stato sabauda cfr. D. BALANI, *Ricerche per una storia della burocrazia piemontese nel Settecento*, in <L'educazione giuridica>, IV, II, Il pubblico funzionario, modelli storici e comparativi, Perugia, 1981, pp. 593-639; A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., pp. 49-50; nonché, sulla Sardegna di fine Settecento, F. LODDO CANEPA, *Relazione della visita del viceré Des Hayes al Regno di Sardegna (1770)*, Padova, 1958; ID., *Una relazione del Conte di Sindia sullo stato attuale e sui miglioramenti da apportare alla Sardegna*, Sassari, 1955. Con riguardo alle visite nei domini spagnoli si rinvia integralmente alla bibliografia in tema riportata da A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 46 ss., soprattutto alle note 27-41, p. 59; sulle visite ai domini spagnoli in Italia, le considerazioni di U. MAZZONE, *La visita apostolica come strumento di controllo...*, cit., p. 165 ss.

<sup>96</sup> Sulle visite nel Granducato di Toscana, A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., pp. 53-56; ID., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna, 2003, pp. 503-596; E. FASANO GUARINI, *La Maremma senese nel Granducato mediceo (dalle "visite" e memorie del tardo Cinquecento)*, in AA. VV., *Contadini e proprietari nella Toscana moderna. Atti del Convegno di Studi in onore di Giorgio Giorgetti*, vol. 1, Firenze, 1979, pp. 405-452; D. RAVA, *Propositi di riforma degli assetti istituzionali a Siena nelle "Visite" di fine Seicento*, in F. ANGIOLINI, V. BECAGLI, M. VERGA, a cura di, *La Toscana nell'età di Cosimo III. Atti del convegno, Pisa-San Domenico di Fiesole, 4 giugno 1990*, Firenze, 1993, pp. 275-294.

risalire al pontificato di Sisto V, allorché vengono istituite le prime visite di carattere squisitamente amministrativo-economico<sup>98</sup>: nel settembre 1587 il pontefice investe infatti formalmente cinque chierici di Camera del potere di visitare le province dello Stato<sup>99</sup>.

Osserva a buon diritto Alessandro Dani come obiettivo delle visite economiche sia quello di acquisire «...*informazioni sulla vita istituzionale ed amministrativa delle comunità, sulla corretta gestione economico-finanziaria, sull'imposizione fiscale, nonché l'emanazione dei provvedimenti necessari a togliere abusi ed irregolarità, a sopperire alle più diverse necessità che di volta in volta si presentavano...*»<sup>100</sup>.

Fino a fine Seicento, l'esperienza delle visite secolari nel territorio pontificio rimane però isolata, sporadica, discontinua, ancorata ad eventi specifici, o meglio dire eccezionali.

A farla da padrone sono invece la visita pastorale e quella apostolica, che sembrano tuttavia sempre più sconfinare in un'analisi socio-economica, laddove non politica e demografica, dei luoghi visitati: soprattutto nel secondo caso, il visitatore esce dalle mura dell'edificio religioso, e si informa anche del lato temporale, investigando cose e persone al di là della loro funzione all'interno della comunità di fedeli<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita...*, cit., p. 1135 ss.; ID., *Le visite negli Stati italiani...*, cit., pp. 50-53; ID., *Le visite secolari in alcune sistemazioni dottrinali ...* cit., p. 319; C. PENUTI, *Aspetti della politica economica nello Stato Pontificio...*, cit.; ID., *Le visite "economiche" sistine: stato della ricerca*, in M. FAGIOLO, M.L. MADONNA, a cura di, *Sisto V: Roma e Lazio. Atti del VI corso internazionale di alta cultura*, Roma, pp. 277-300; M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon governo...*, cit.; G. GIUBBINI, L. LONDEI, *Ut bene regantur. La visita di mons. Innocenzo Malvasia alle comunità dell'Umbria (1587)*, Perugia, 1994; E. LODOLINI, a cura di, *L'Archivio della S. Congregazione del Buon Governo, 1592-1847: inventario*, Roma, 1956, pp. 141-179.

<sup>98</sup> Prima di Sisto V erano stati Giulio II e Leone X, rispettivamente nel 1506 e nel biennio 1517-18, ad affidare il compito di visitare ciclicamente le comunità a chierici della Reverenda Camera Apostolica, le cui competenze nel corso della visita arrivavano ad estendersi anche nel campo giudiziario, potendo essi trattare ricorsi in tema di abusi fiscali; S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 352-374, nonché A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., pp. 50-51.

<sup>99</sup> A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita...*, cit., p. 1136.

<sup>100</sup> A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita...*, cit., p. 1136.

<sup>101</sup> Il Suaudeau mette a confronto la figura del vescovo in visita con quella dell'intendente francese: così «...*de 1606 à 1695, les attributions de l'Évêque se développent parallèlement à celles de l'intendant; il prend en main, officiellement, la direction et l'inspection de services sociaux importants: état-civil, écoles, hôpitaux, etc...On précise ses prérogatives en ce qui concerne l'inspection financière et même peut-on dire la tutelle financière des fabriques...*», R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., p. 9. E ancora, con quella del funzionario amministrativo: «...*l'Évêque devient-il vraiment, un fonctionnaire administratif: ses attributions augmentent et se précisent...Il s'arroge des prérogatives, telles que celles de rectifier les actes d'état-civil et les Cours ne lui disputent même pas ses nouvelles attributions. D'autre part, conscient de son rôle purement administratif, il fait passer au second plan les exigences de l'inspection religieuse...* », R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., pp. 10-11, arrivando poi con riguardo alla seconda metà del XVIII secolo a qualificare come *déformation administrative* la prassi di quei vescovi «...*qui jettent des ponts, construisent des routes, creusent des canaux, ouvrent des manufactures...*», ID., *ivi*.

Non é questa la sede per passare in rassegna ed analizzare queste tipologie di visita, né appare utile aprire una digressione, pur superficiale, su istituti di così ampia rilevanza. Sarà invece indispensabile trarre dall'esperienza della visita ecclesiastica, così come dalla dottrina a questa inerente, punti di contatto e raccordo con la prassi delle visite economiche, e negli stati italiani, e soprattutto nello Stato Pontificio.

Fonte imperitura di informazioni per questo parallelo<sup>102</sup> fra i due istituti è parso in tal senso il volume di René Suaudeau, autentico tesoro, oggi quasi scomparso dalle biblioteche, degno di studio e certa attenzione<sup>103</sup>.

Pubblicato nel 1940, ha subito le conseguenze della scarsa circolazione editoriale dell'epoca in cui ha vissuto<sup>104</sup>, ma non per questo merita di cadere nell'oblio, anzi tutt'altro, di esser ripreso e riletto quale punto di partenza per chiunque si approcci allo studio delle visite, ed in particolare della figura del visitatore<sup>105</sup>.

Suaudeau ricostruisce la pratica delle visite e l'evoluzione della funzione del visitatore, fornendo preziosi e minuziosi dettagli sull'esercizio concreto della attività ispettiva<sup>106</sup>.

Dalla preparazione in anticipo della visita<sup>107</sup>, alla ripartizione del lavoro e dei compiti in caso il visitatore venisse accompagnato<sup>108</sup>, alla tenuta dei verbali<sup>109</sup>, così come alla

---

<sup>102</sup> In termini di "nutrimento" parla Alessandro Dani nel parallelo fra l'esperienza ecclesiastica della visita pastorale e quella della visita secolare di età moderna, A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 45.

<sup>103</sup> R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif sous la Monarchie absolue. D'après les Archives du Centre de la France*, Paris, 1940. La copia consultata è quella disponibile presso la Zentral Bibliothek di Zurigo, UnF 1940:172.

<sup>104</sup> Come giustamente fa notare Marc Venard «*la sua data di pubblicazione spiega come non abbia avuto l'impatto che meritava: oggi è pressoché introvabile...*», M. VENARD, *Le visite pastorali francesi dal XVI al XVIII secolo*, in U. MAZZONE, A. TURCHINI, a cura di, *Le visite pastorali. Analisi di una fonte*, Bologna, 1985, pp. 13-55, p. 41.

<sup>105</sup> Cfr. gli obiettivi che il Suaudeau si propone nel suo lavoro di ricerca, *Avant-propos*, e *Introduction*, «*...en définitive, nous voudrions réaliser une "introduction" utile et complète à l'étude de cette institution...*» R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., pp. 1-4.

<sup>106</sup> R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., pp. 23-34 su «*la pratique de la visite*» e pp. 35-53 sulle attribuzioni del visitatore.

<sup>107</sup> R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., p. 23 ss., da cui emerge l'istituzionalizzazione della pratica della visita e le sue rigide tempistiche: «*une tournée durait de trois semaines à un mois...elle permettait de visiter de 20 à 100 paroisses...il y avait deux tournées par an, l'une au printemps, l'autre à l'automne...*», così come anche una certa struttura gerarchica di ripartizione dei compiti, giacché seppur tecnicamente il vescovo visitatore avrebbe dovuto personalmente visitare tutta la propria diocesi, in realtà «*...se réservait les paroisses les plus importantes..., et déléguait ses vicaires-generaux dans les paroisses avoisinantes...*», R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., p. 24.

<sup>108</sup> R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., p. 29 ss., nonché nota precedente.

<sup>109</sup> R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., p. 91 ss. Sull'importanza dell'attività scrittorica svolta nel corso della visita, A. TURCHINI, *Studio, inventario, regesto, edizione degli atti delle visite pastorali: esperienze italiane e problemi aperti*, in U. MAZZONE, A. TURCHINI, a cura di, *Le visite pastorali...*, cit., pp. 97-148, in particolare pp. 99-100; A. TURCHINI, *Dai contenuti alla forma della visita pastorale. Problemi e prospettive*, in *Associazione italiana dei professori di Storia della Chiesa, Ricerca storica e Chiesa locale in Italia. Risultati e prospettive. Atti del IX Convegno di studio (Grado 9-13 settembre 1991)*, Roma, 1995, pp. 133-140.

gestione dei casi di «contrevisite»<sup>110</sup>, fino alle attribuzioni del visitatore<sup>111</sup>, l'istituto della visita viene considerato in ogni suo aspetto<sup>112</sup>, e soprattutto nella sua duttilità ed adattabilità anche alle esigenze del temporale.

Il suo centro d'indagine rimane l'area francese, ma la sua analisi sembra tuttavia avere respiro generale<sup>113</sup>, ed è suscettibile di potersi estendere anche ad altre realtà territoriali, come quella dei domini pontifici, che qui viene presa in considerazione.

Ecco allora che anche nei domini pontifici incaricata della visita economica è spesso una personalità di grande autorevolezza, nominata ed investita direttamente dal pontefice ovvero dalla congregazione del Buon Governo, con un mandato che spesso le conferisce poteri davvero ampi e penetranti.

La duplice anima del pontefice si riflette così anche nel duplice ruolo del visitatore: nella pratica delle visite pastorali ed apostoliche, ed ancor di più in quella delle visite economiche, come quelle svolte in seno ai corpi congregatizi, prime fra tutti appunto quelle del Buon Governo.

La visita economica che si sviluppa fra Cinquecento e Settecento nei domini pontifici ha dunque lo scopo precipuo di informare il pontefice circa questioni specifiche o realtà determinate<sup>114</sup>: essa mira a ricostruire una certa fattispecie, ma allo stesso tempo è in grado ed ha il pregio di fornire tutta una serie di informazioni e soprattutto dettagli su quella determinata realtà, non solo attinenti la sfera economico-amministrativa, ma anche sulle tematiche più disparate, spaziando dalla storia locale alla demografia, ovvero all'arte, materie che spesso completano il quadro e rendono un'istantanea affidabile e veritiera della comunità visitata<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., p. 33 ss.

<sup>111</sup> R. SUAUDEAU, *L'évêque inspecteur administratif...*, cit., pp. 35-53.

<sup>112</sup> Allo stesso modo il decalogo delle attività da svolgere durante la visita, A. PALESTRA, *Le visite pastorali di S. Carlo*, in <Ambrosius>, XLII, 1966, pp. 48-49. Sul *modus procedendi* della della visita secolare cfr. invece A. DANI, *Le visite secolari in alcune sistemazioni dottrinali...*, cit., p. 326 ss.

<sup>113</sup> Cfr. note precedenti 94 e 95.

<sup>114</sup> Allo stesso modo lo scopo di informare il centro è obiettivo comune di tutte le visite che dal XVII secolo in poi si sviluppano nei vari Stati italiani; in tal proposito, «esse offrono...un angolo di osservazione impareggiabile per osservare i rapporti fra "centro" e "periferia", colti nelle loro dinamiche comunicative, nell'assestamento degli equilibri, nel continuo sovrapporsi di istanze egemoniche e conservazione di modalità particolaristiche di esercizio del potere. La visita costituiva per il monarca e per il suo diretto entourage un modo di mantenere un contatto diretto con le popolazioni governate... la visita ricordava ai vassalli e alle magistrature locali che il re, al di sopra della moltitudine delle magistrature locali, rimaneva il supremo garante della giustizia...», A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 57.

<sup>115</sup> La visita rappresenta una ineguagliabile fonte attendibile di informazioni, su moltissime situazioni e circostanze, in grado di spaziare ed occuparsi di tematiche differenti, non soltanto appunto religiose, ma anche riguardanti la storia e le scienze umane, ovvero l'arte, l'architettura, lo sviluppo culturale di una certa comunità. Cfr. A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita...*, cit., p. 1135, in questo senso anche le considerazioni finali in ID., *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 58. E ancora, sempre Dani sottolinea come guardando al versante della vita istituzionale locale «...il mondo istituzionale locale emerge dalle visite in modo non artefatto e migliorato da autorappresentazioni, come in uno "specchio" in cui si possono osservare riflessi le prassi concrete. Le relazioni di visita spesso forniscono copiose osservazioni altrimenti assai difficili da ottenere: sulla struttura organizzativa comunale, sull'applicazione o meno del diritto statutario,

Le competenze in capo al visitatore si fanno sempre più tecniche, e diviene allora prassi che egli sia scelto secondo certi crismi: prima di tutto è indispensabile che sia dottore *in utroque iure*. In secondo luogo è auspicabile che possieda inoltre ben determinate caratteristiche personali, quali forza, resistenza, integrità, così come imprescindibile appare l'appartenenza alla nobiltà<sup>116</sup>.

Quanto a scopi e funzioni della visita secolare, ecco allora che il De Vecchis riesce a condensare in poche ma essenziali righe obiettivi, tratti salienti ed importanza di quelle svolte dal Buon Governo: «*Per rimediare a' disordini, e dar un buon sistema agl'interessi delle Communità, molte volte scompaginate dalla mala amministrazione de' Pubblici Officiali, non v'è il più opportuno rimedio che spedirle un Visitatore, che portandosi alla visita della Communità, il tutto riconoscendo, con l'oculare ispezione tolga gl'abusi, corregga gl'errori, e dii quegli'ordini che stima più proprii per il buon regolamento de' pubblici interessi...*»<sup>117</sup>.

Anche in questo caso emerge agli occhi del lettore la finalità rimediabile dell'intervento della congregazione, che, così come viene istituita nel 1592 affinché «*...siano tolti gli abusi, cattivi, quali a poco a poco con danno notabile del publico sono stati introdotti...*»<sup>118</sup>, allo stesso modo attraverso lo strumento della visita interviene a ripristinare la giustizia e l'ordine turbati.

Il De Vecchis fornisce inoltre al lettore molte altre informazioni circa nomina, mandato ed attività del visitatore: dalle tre modalità di spedizione del visitatore<sup>119</sup>, all'ampiezza del mandato conferito<sup>120</sup>, alla casistica ed ai parametri per analizzare lo

---

*sulla prassi giudiziaria, sulle consuetudini che potevano vivere in silenzio accanto alle norme fissate negli statuti...», A. DANI, Le visite negli Stati italiani..., cit., p. 58.*

<sup>116</sup> Sulle caratteristiche del buon visitatore, M. RIZZO, *Dinamiche istituzionali, risorse di governo ed equilibri di potere nelle "visitas generales" lombarde (1580-1620)*, in C. NUBOLA, A. TURCHINI, a cura di, *Fonti ecclesiastiche per la storia sociale e religiosa d'Europa: XV-XVIII secolo*, Bologna, 1999, pp. 277-315, p. 288 ss., nonché A. DANI, *Le visite secolari in alcune sistemazioni dottrinali...*, cit., p. 324 ss, relativamente al quale si rimanda integralmente per la bibliografia in tema.

<sup>117</sup> P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo, ed altre SS. Congregazioni, e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Communità, e di tutto lo Stato Ecclesiastico, De Bono Regimine*, II, Roma, 1734, p. 377. Il passo viene richiamato anche da A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita...*, cit., p. 1136, testo e nota 4.

<sup>118</sup> Così nella versione in volgare della bolla clementina dell'agosto 1592, G. COHELLIO, *Bolle di sommi pontefici...*, cit., Roma, 1642, p. 30.

<sup>119</sup> Sulla nomina dei visitatori il De Vecchis ci dice che «*I visitatori della Communità si spediscono in tre maniere; altri se ne spediscono dalla Sagra Congr. Ex Officio in virtù delle sue ordinarie facultà...; Altri con l'Oracolo Pontificio si spediscono dalla Sag. Cong., e se ne fa la spedizione dal di lei Emo Sig. Card. Prefetto...; Altri finalmente si spediscono dal Sommo Pontefice per Breve, e questi propriamente si chiamano Visitatori Apostolici, dandosi a' medesimi amplissima facultà, e le stesse appunto della Sagra Congr., come risulta dal tenore delli Brevi, che se gli sogliono spedire...*», P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere...*, cit., pp. 377-378.

<sup>120</sup> De Vecchis riporta una Istruzione dal titolo «*Di quanto più necessario dovrà praticarsi da un Visitatore per riconoscere lo Stato di qualche Communità, e suoi interessi*», una sorta di decalogo per il visitatore, che ci dice ad esempio come questi «*Potrà indagarsi, se la Communità ha alcun assegnamento proporzionato per estinguere li suoi debiti, ò pure qual'altro modo potrebbe*

stato delle comunità<sup>121</sup>. A partire dai chirografi di Clemente XI del 1701<sup>122</sup>, l'istituto pare così incardinato e legato alla congregazione, che sembra veramente esprimere, plasmarsi e rispondere a tutte le esigenze di quest'ultima.

#### **IV - IL RUOLO E L'IMPORTANZA DELLE VISITE DEL CARDINAL GIUSEPPE RENATO IMPERIALI**

---

Con la prefettura di Giuseppe Renato Imperiali si apre decisamente un nuovo capitolo della storia della congregazione del Buon Governo<sup>123</sup>.

---

*tenersi per sgravarla da' medesimi, se non in tutto, almeno in parte...», ovvero «procurare, che li Debitori delle Comunità siano astretti speditamente al pagamento di quanto devono...», ovvero ancora «riconoscere, se il Cancelliere, ò Segretario della Comunità adempisca puntualmente quanto li vien incaricato...», P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere...*, cit., p. 378. Sempre l'Istruzione avverte poi il visitatore, che «prima d'ogn'altra cosa dovrà informarsi delle Visite, che vi sono state fatte negl'anni addietro da' Prelati Governatori, ò Commissarj, ò altri; riconoscere poi l'ordinazioni, e Decreti, che sono stati lasciati da' medesimi, e se questi siano puntualmente eseguiti, e notar quelli, à quali è stato tralasciato di dar'eseecuzione, quando se ne richieda l'osservanza, e la rinovazione...», P.A. DE VECCHIS, *ibidem*.*

<sup>121</sup> P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti, lettere...*, cit., pp. 379-382.

<sup>122</sup> Il chirografo speciale di Clemente XI conferisce al Prefetto Imperiali «*amplissima facoltà di visitare le Comunità dello Stato Ecclesiastico con le stesse facoltà della piena S. Congr., e di poter procedere anche contro tutti i Privilegiati, e di poter delegare anche Giudici, ò altri, che a lui paresse per l'eseecuzione de' Decreti da esso fatti in Visita, disponendo, che dalle Ordinazioni, e Decreti dal medesimo fatti non si desse appellazione, ch'al Som. Romano Pontefice...*». E con successivo chirografo del 14 febbraio 1732, è Clemente XII a conferire ancora all'Imperiali: «*...un'ampla facoltà non solo di poter far delle perquisizioni nei luoghi immuni per rinvenir le frodi, mà di poter anche far visitare, con l'assistenza però di Persona Ecclesiastica, i Molini, e tutti li luoghi immuni tanto degl'Ecclesiastici Secolari, quanto Regolari...*», P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere...*, cit., p. 126.

<sup>123</sup> Sulla figura dell'Imperiali G. MORONI, voce *Imperiali, Giuseppe Renato, Cardinale*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. XXXIV, pp. 149-150. Il Moroni ne loda ripetutamente le virtù, affermando come «*...sino dall'adolescenza diede manifesti segni di sublimi talenti e buon senso...*», p. 149, ovvero come, con riferimento all'esperienza in seno alla congregazione del Buon Governo, «*...compiuta gloriosamente la legazione di Ferrara, fu fatto prelato del Buon Governo, ove molto si adoperò pel pubblico bene con industria e diligenza, a vantaggio delle città e terre pontificie...*», *ibidem*. E ancora lo descrive il Moroni come «*intento costantemente a promuovere il bene comune*», sottolineando come «*amante del giusto e della rettitudine, operava con franchezza esponendo all'occorrenza con rispettosa libertà ai Pontefici i propri sentimenti. Prendeva cura de' poveri, favoriva le persone dabbene di cui avea piena la casa, e le molestie anziché affaticarlo lo rendevano più energico...*», *ibidem*. Infine, non manca di rammentare come «*pieno di meriti morì in Roma...*», G. MORONI, *Imperiali, Giuseppe Renato, Cardinale*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. XXXIV, p. 150. Cfr. poi S. TABACCHI, *Imperiali, Giuseppe Renato*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 62, 2004, pp. 305-308, fonte pressoché completa di informazioni; ID., *Tra riforma e crisi: il "buon governo" delle Comunità dello Stato della Chiesa durante il pontificato di Clemente XI*, in P. KOEPPPEL, a cura di, *Papes et papauté au XVIIIème siècle*, Paris, 1999, pp. 51-85; ID., *Cardinali zelanti e*

Creato cardinale nel 1690, all'età di trentanove anni, inviato a Ferrara in qualità di legato, l'Imperiali si dedica ad una intensa attività politico-amministrativa, comprendendo sin dall'inizio l'importanza della dialettica e del confronto con i poteri locali<sup>124</sup>.

Rientrato a Roma sette anni dopo, si avvicina alla vita amministrativa centrale, in veste di membro di numerose congregazioni, ma ancor di più a quella della curia romana, coltivando rapporti e stringendo intese che si riveleranno per la sua ascesa determinanti<sup>125</sup>.

È tuttavia nell'anno 1700, con l'elezione di Giovanni Francesco Albani al soglio

---

*fazioni cardinalizie tra Sei e Settecento*, in G. SIGNOROTTO, M.A. VISCEGLIA, a cura di, *La corte di Roma tra Cinque e Seicento, "teatro" della politica europea*, Roma, 1999, pp. 145-164; M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo sulle comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali*, in L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali...*, pp. 183-209; F. CANCEDDA, *Figure e fatti intorno alla biblioteca del cardinale Imperiali, mecenate del '700*, Roma, 1995; A. GAMBARDELLA, *Architettura e committenza nello Stato pontificio tra barocco e rococò. Un amministratore illuminato: Giuseppe Renato Imperiali*, Napoli, 1979. A. ZANELLI, *Il conclave per l'elezione di Clemente XII*, in <Archivio della Società romana di storia patria>, XII (1890), pp.5-26; G.D. OLTRONA VISCONTI, *Il soggiorno milanese del cardinal Giuseppe Imperiali*, in <Archivio storico lombardo, LXXXVI (1959)>, pp. 189-201; G. BELTRAMI, *Notizie su prefetti e referendari della Segnatura apostolica desunte da brevi di nomina*, Città del Vaticano, 1972, p. 94; S. PROSPERI VALENTI RODINO', *Il cardinal Giuseppe Imperiali committente e collezionista*, in <Bollettino d'arte>, XLI (1987), pp. 17-60.

<sup>124</sup> S. TABACCHI, *Imperiali, Giuseppe Renato*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit. Durante gli anni ferraresi, l'Imperiali pone in atto una politica che mira al perseguimento di grandi obiettivi economico-finanziari, primo fra tutti quello relativo all'abolizione della *gabella dei libriccioli*, tassa sui generi di prima necessità, ed ancor di più quello sull'istituzione del libero mercato del grano, che non poche tensioni causa fra il legato ed il ceto dirigente ferrarese. Sugli anni ferraresi, S. TABACCHI, *ibidem*, p. 305, nonché A. FRIZZI, *Memorie per la storia di Ferrara*, V, Ferrara, 1809, p. 142. Il Frizzi riporta poi come «...il suo governo riuscì generalmente lodevole...», così come con riferimento alla politica commerciale «...non si può dubitare che l'Imperiali nel crearne la prima idea, non possedesse que' lumi economici e politici, che sono necessari a sì fatte imprese...», A. FRIZZI, *Memorie per la storia di Ferrara...*, cit., rispettivamente p. 147 e p. 142. Curiosa l'unica notazione negativa del Frizzi, legata per lo più alla sua fama di bibliofilo: «*Spiacque agli amanti della patria e delle lettere, ch'egli, avidissimo di manoscritti preziosi, per arricchirne la famosa sua libreria di Roma, ne privasse la nostra città procacciandoseli or per via di compre, or per via di doni non spontanei affatto, quando procedono dal basso all'alto, quando sono richiesti, e quando, negati, possono costare la perdita della grazia di chi li richiede...*», A. FRIZZI, *Memorie per la storia di Ferrara...*, cit., p. 147. Ne loda ancora una volta l'operato nell'esperienza ferrarese il Moroni, che ci informa come «*beneficò i ferraresi e lasciò loro di sé perenne rinomanza...*», G. MORONI, *Imperiali, Giuseppe Renato, Cardinale*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. XXXIV, p. 149.

<sup>125</sup> S. TABACCHI, *Imperiali, Giuseppe Renato*, cit., p. 305. L'Imperiali infatti, «...aspirò piuttosto a ritagliarsi uno spazio di rilievo nel mondo politico e culturale romano, in attesa di un ricambio del personale politico che l'avanzata età del papa Innocenzo XII lasciava presagire imminente...aderiva alla fazione cardinalizia degli zelanti, un eterogeneo raggruppamento di cardinali che aspirava a limitare l'influenza delle potenze europee sui conclavi e a rilanciare la centralità del Papato nella politica e nella cultura italiana...».



pontificio, con il nome di Clemente XI<sup>126</sup>, che la sua carriera spicca il volo<sup>127</sup>, riuscendo un anno dopo a conquistare il vertice di un organo centrale come il Buon Governo.

La figura dell'Imperiali si impone e va a rimodellare infatti la struttura della congregazione, riorganizzandola e completandola, e soprattutto conferendole definitività e stabilità.

È infatti proprio grazie all'Imperiali che si promuovono e vengono istituzionalizzate con rigore pratiche sino ad allora sporadiche e discontinue, fra tutte quella della visita. Il suo ruolo non è semplicemente quello di prefetto a capo di un dicastero importante come il Buon Governo: egli è anche artefice e promotore di una nuova ideologia della congregazione, al punto che a questi si legano ideazione, fortuna, distribuzione di un'opera dottrinarina in grado di raccontare il «nuovo» Buon Governo<sup>128</sup>, diversamente da quanto sinora accaduto attraverso il volume del Cohellio<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Sulla figura di papa Clemente XI, S. ANDRETTA, *Clemente XI, papa*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 26, 1982, pp. 302-320; L. VON PASTOR, *Storia dei papi*, XV, Roma, 1933, pp. 3-410; P. POLIDORI, *De vita et rebus gestis Clementis XI*, Urbino, 1727; P.F. LAFITAU, *La vie de Clément XI*, I-II, Padoue, 1752; M. REBOULET, *Histoire de Clément XI*, I-II, Avignon, 1752; F. POMETTI, *Studi sul pontificato di Clemente XI (1700-1721)*, in <Archivio della R. Società romana di Storia patria>, XXI, 1898, pp. 279-457; XXII, 1899, pp. 109-179; XXIII, 1900, pp. 239-276 e pp. 449-515; A. ZANELLI, *Il conclave per l'elezione di Clemente XII*, in <Archivio della Società romana di storia patria>, XII (1890), pp.5-26. Sul governo delle comunità durante il pontificato di papa Albani, S. TABACCHI, *Tra riforma e crisi: il <buon governo> delle comunità dello Stato della Chiesa durante il pontificato di Clemente XI*, in P. KOEPEL, a cura di, *Papes et papauté au XVIIIe siècle*, Paris, 1999, pp. 51-85.

<sup>127</sup> L'Imperiali si colloca in una certa fazione di cardinali, che sono in grado di influenzare pesantemente l'operato di Clemente XI. Sulle fazioni cardinalizie fra Sei e Settecento, S. TABACCHI, *Cardinali zelanti e fazioni cardinalizie tra fine Seicento ed inizio Settecento*, in G. SIGNOROTTO, A. VISCEGLIA, a cura di, *La Corte di Roma tra Cinque e Seicento*, pp. 139-165.

<sup>128</sup> Osserva a riguardo Stefano Tabacchi, come «...l'ideologia della tutela elaborata da Cohellio fornì un quadro di riferimento all'attività del Buon Governo fino all'inizio del Settecento. L'esigenza di riformulare l'ideologia del buon governo si pose solo durante la prefettura Imperiali..., quando la congregazione ampliò notevolmente il raggio della sua azione. Anche in questo caso non ci si volle limitare a una compilazione informale e si scelse la strada di promuovere la pubblicazione di una nuova opera in materia, di cui fu incaricato l'avvocato Pietro Andrea De Vecchis, un agente delle comunità assai legato al prefetto della congregazione...», S. TABACCHI, *Il Buon governo...*, cit., p. 239.

<sup>129</sup> Cfr. nota precedente. Il legame dell'Imperiali con lo sviluppo dell'opera del De Vecchis sta non soltanto nel fatto che è proprio direttamente la congregazione a stipendiare quest'ultimo, ma soprattutto che sono la pubblicazione, la circolazione e la fortuna stessa dell'opera a seguire vita ed attività del prefetto. Così, la morte dell'Imperiali sembra quasi segnare un successo stentato dell'opera, riguardo alla quale, osserva acutamente il Tabacchi, «... non si trattò di un successo editoriale. Nel 1772 rimanevano presso la congregazione ancora 467 esemplari del primo volume, 1125 del secondo, che era in due tomi, e 520 del terzo...»; S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 240. Ulteriori informazioni interessanti circa tiratura e messa in vendita dei volumi ci vengono fornite sempre dal Tabacchi, che in questo senso riporta come «...secondo un conto di dare e avere del 1736...erano stati tirati complessivamente 3600 volumi. Poiché l'opera era in tre volumi (il quarto fu pubblicato solo in seguito) la tiratura reale era di 1200 copie dell'opera intera. Lo smercio fu assicurato da alcuni librai (Fausto Amidei, Pietro Leoni,

Come accennato in precedenza<sup>130</sup>, il Moroni arriva addirittura ad identificarlo nel committente della grande opera del De Vecchis<sup>131</sup>.

Insomma, siamo dinanzi ad un personaggio che a tutto tondo si prodiga per la congregazione e per una sua adeguata e granitica collocazione all'interno dell'apparato amministrativo pontificio.

Le intenzioni dell'Imperiali appaiono chiare sin dai primi chirografi di Clemente XI: essenziali i due del 4 maggio 1701, con cui il pontefice lo nomina prefetto della congregazione e nello stesso giorno gli conferisce la più ampia facoltà di «*visitare le comunità dello Stato ecclesiastico...*»<sup>132</sup>. Lo stesso De Vecchis, nel descrivere la figura del prefetto della congregazione, non manca di sottolineare più volte l'apporto fondamentale dell'attività svolta dal cardinale, a beneficio del governo pontificio e delle comunità suddite<sup>133</sup>.

Ricevuto dunque legittimo e formale incarico, l'Imperiali organizza un denso programma di visita delle comunità locali, in cui in prima persona ricopre il ruolo di visitatore e si incarica del controllo<sup>134</sup>.

---

*Girolamo Mainardi) e le copie invendute furono depositate presso Tommaso Giannini, rettore dell'Accademia dei nobili ecclesiastici, un'istituzione fortemente legata al cardinal Imperiali...», S. TABACCHI, ibidem, nota 27.*

<sup>130</sup> Cfr. cap. II, nota 122.

<sup>131</sup> Sull'opera del De Vecchis il recente contributo di L. RICCI, *La produzione normativa nello Stato della Chiesa nel De bono regimine di Pietro Andrea Vecchi (prima metà del XVIII secolo)*, in P. MAFFEI, G.M. VARANINI, a cura di, *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri. La formazione del diritto comune. Giuristi e diritti in Europa (secoli XII-XVIII)*, Firenze, 2014, pp. 247-253. Sulla ipotesi della committenza dell'opera da parte dell'Imperiali anche M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon governo...*, cit., p. 187, che vede il cardinale come «...*ispiratore o coordinatore della vasta impresa editoriale che rifletteva la sua lunga esperienza della congregazione e del suo funzionamento...*».

<sup>132</sup> I testi dei due chirografi sono raccolti nel primo volume dell'opera del De Vecchis, dedicato alla produzione normativa relativa alla congregazione, P.A. VECCHI, *De bono regimine...*, vol. 1, pp. 109-110. In particolare, laddove Clemente XI nell'investire l'Imperiali della carica di visitatore, precisa come ad egli spettino «*tutte le facoltà, e autorità, che in qualunque modo ha avuto, e ha tutta la detta Congregazione del Buon Governo*», nonché la competenza di trattare «*giudizialmente, e estragiudizialmente in tutti li negozj, e cause nelle quali vi sii l'interesse delle dette Comunità...*», *ivi*. Il passo viene riportato anche dal Dani, A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., 52.

<sup>133</sup> Il De Vecchis pone enfasi carisma e zelo dell'Imperiali, così come anche sull'impatto a livello locale della sua politica: «*qual profitto ne ridondasse a beneficio delle Comunità dello Stato Ecclesiastico dalla deputazione di questo amplissimo Porporato in Prefetto di questa S. Congregazione ne fanno un'autentica Testimonianza tant'Ordini, Decreti, e Risoluzioni con tanto Zelo, Providenza, e Vigilanza, pubblicate, e contenute...nei [presenti] Volumi. Questa stessa Opera De Bono Regimine composta, ed impressa per cura, e zelo dell'istesso Eminentissimo Principe, ad unico oggetto di giovare, e provvedere a publico bene, sarà a Posterì un'eterna riprova d'aver esso consumato tutti i suoi giorni con indefessa attenzione e vigilanza, sempre sacrificato al sollievo, e vantaggio de' publici interessi...*», P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti, lettere...*, cit., p. 126.

<sup>134</sup> L'introduzione del meccanismo delle visite fa parte di quell'imponente processo di riforma e riorganizzazione interna degli assetti della sacra congregazione messo in moto nel novembre del

I primi atti che pone in essere mirano a disciplinare e sollecitare la trasmissione delle tabelle alla congregazione, ad oggetto delle lettere circolari del 16 marzo 1701, o della successiva del 17 febbraio 1705<sup>135</sup>. Le comunità sono sin dall'inizio protagoniste indiscusse del suo operato, centro nevralgico e fulcro della sua attività.

Nell'arco della sua vita arriverà a visitare quasi quattrocento comunità<sup>136</sup>, delegando molto poco all'azione di altri visitatori, e coprendo idealmente quasi tutto il territorio sottoposto alla giurisdizione della sacra congregazione<sup>137</sup>.

---

1700 dall'appena nominato prefetto del Buon Governo, il cardinale Giuseppe Renato Imperiali, sotto il pontificato di Clemente XI, il cui primo atto in questo senso viene a buon diritto identificato dal Tabacchi in una lettera dell'Imperiali al Pontefice, contenente rilievi circa la necessità di intervenire sulle competenze della congregazione, tracciando linee generali e portata di detto programma. Di seguito uno stralcio della lettera, il cui testo viene integralmente riportato dal Tabacchi in S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 353, e rinvenibile in ASV, Fondo Albani, busta 207: «...prendo dunque l'ardire di sogerire alla Santità Vostra come la Sacra Congregatione del Buon Governo presentemente è ristretta alla sola cognitione delle cause contentiose, parlandosi per lo più di quelle che riguardano lo stato economico e sollievo delle Comunità incidentemente, per la qual cosa forse li Illustrissimi Cardinali s'astengono d'assistervi, tanto più ch'è ripiena di moltissimi prelati, anche giovani, et inesperti dell'interessi delle Comunità per non esser stati governatori. Io dubito che questo male provenga dalla sottoscrizione di lettere e tabelle riservata al Secretario di Stato, o Soprintendente generale, quando v'era, li quali, essendo applicati a moltissimi altri negotii di maggior rilievo non possono riconoscere se li negotii caminino bene, tanto più che non intervengono mai alla Congregatione, e sottoscrivono alla cieca le sudette lettere e tabelle, qual disordine è forse anco in Consulta, le di cui lettere parimenti si sottoscrivono dal Secretario di Stato, senza che li Secretarii habbiano à rendere conto alcuno di quello che si scrive, e di ciò che si tralascia di scrivere...». La lettera dell'Imperiali non solo manifesta l'impotenza e la situazione quasi di stallo in cui versa la congregazione, ma è una istantanea del prodotto delle riforme e della politica sino ad allora attuate. L'intervento dell'Imperiali consente così al Buon Governo di rafforzare il proprio ruolo, e fra le altre concessioni ottenute, quella forse più rilevante per l'attività della congregazione, ossia quella con cui Clemente XI autorizza il prefetto ad effettuare visite nelle comunità, al fine di intervenire in casi di urgenza, inadatti per loro natura ad attendere una più lunga procedura di risoluzione, come normalmente in caso di discussione della questione in congregazione. In questo senso, un ulteriore scatto in avanti avviene nel 1734, allorché Clemente XII ripubblica la normativa generale circa le competenze ed attribuzioni della congregazione, contenente le originarie bolle *Pro Commissa* e *Cupientes*, ma introduttiva di cambiamenti sostanziali, frutto delle esperienze dei decenni precedenti, e del processo di riorganizzazione fortemente voluto dallo stesso Imperiali, ed attributiva di più ampi e penetranti poteri di controllo sulle finanze locali, nonché di una estensione delle competenze anche in materia giurisdizionale.

<sup>135</sup> L'analisi delle lettere circolari è riportata in M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p. 191.

<sup>136</sup> E. LODOLINI, a cura di, *L'Archivio della S. Congregazione del Buon Governo...*, cit., p. 143 ss., dato ripreso anche dal Dani, A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit., p. 53.

<sup>137</sup> In questo senso ci ricorda il Moroni, come «...ogn'anno in tempo delle vacanze a proprie spese visitava una provincia, mentre inviava i prelati della medesima congregazione [il Buon Governo] a visitare le altre, ancor essi a sue spese, con immenso utile delle comunità visitate, di cui rivedevano i conti obbligando i debitori a pagare, e provvedevano alle miserie de' poveri; ritornati a Roma riferivano tutto alla congregazione per le opportune provvidenze...», G. MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica...*, cit., vol. XXXIV, p. 149.

Da strumento occasionale e sporadico, nel trentennio di gestione dell'Imperiali, la visita diviene quindi essenza stessa dell'operato del Buon Governo: nella persona del cardinale Imperiali si fondono così le due anime di prefetto e di visitatore.

In qualità di visitatore, egli mira a conoscere approfonditamente le realtà ed i luoghi soggetti alla visita, cercando di acquisire durante il soggiorno quante più informazioni possibili. Si cala nelle dinamiche e realtà locali, incontra ed ascolta le persone, affronta in prima persona contrasti e difficoltà.

Nel corso delle visite inoltre, mira a garantire la risoluzione – ove possibile, direttamente sul posto - di ogni eventuale conflitto od inefficienza del sistema di controlli amministrativi-economici attuato dalla congregazione, e più in generale a far sì che l'operato del Buon Governo sia in linea con le aspettative di contenimento della spesa economica pontificia. Con il chirografo del 4 maggio 1701 Clemente XI riversa infatti sul prefetto in visita tutte le attribuzioni della congregazione, investendolo così anche delle funzioni giurisdizionali<sup>138</sup>.

Le relazioni di visita, all'inizio scarse e poco dettagliate, in qualche anno si fanno fitte di notazioni, impressioni, osservazioni dell'Imperiali stesso, e costituiscono base e fonte di informazione essenziale ed imprescindibile per il centro, che vede in esse il raccordo ed il *trait d'union* con le periferie papali.

La visita diventa così strumento della cui inattendibilità o inaffidabilità non si discute<sup>139</sup>, è documento inconfutabile, fotografa in maniera imparziale una certa

---

<sup>138</sup> Cfr. in tal senso le considerazioni di M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., pp. 196-197, laddove circa l'ampiezza dei poteri conferitigli da Clemente XI appunto evidenzia come in tal modo «...il cardinal Imperiali era divenuto nello stesso giorno prefetto e visitatore...».

<sup>139</sup> Le relazioni di visita, come ampiamente ribadito nel corso di questo capitolo, costituiscono fonte preziosa e privilegiata: per quanto filtrate attraverso l'occhio del visitatore, le informazioni giungono infatti al centro non alterate, o distorte. Al contrario, nella documentazione di archivio ci si è spesso imbattuti in un'altra fonte di comunicazione e raccordo fra centro e periferia, che pure è in grado di fornire informazioni preziose, ma che tuttavia sembra mancare del crisma dell'oggettività: la supplica. Entrambe si rivolgono al sovrano, entrambe sono onnipresenti nella vita della congregazione (suppliche sono presenti in praticamente quasi ogni serie dello sterminato archivio della congregazione del Buon Governo): tuttavia esse sono a buona ragione viste dagli studiosi con non poca diffidenza. Certamente offrono una panoramica su una determinata realtà: ciononostante, esse rappresentano e sono intrinsecamente espressione di una realtà di parte, e talvolta mancano totalmente di attendibilità, giacché manifestano e danno voce ad una realtà meramente parziale. Con riguardo alla portata, al rilievo ed al significato delle suppliche in antico regime, Irene Fosi sottolinea come esse «...rappresentavano il veicolo di comunicazione più usato fra sudditi e sovrano...fonte fortemente ripetitiva..., fonte pericolosa per costruire indagini seriali, offrono un quadro della società fortemente distorto...è insomma una fonte che meno di altre ci dice la <verità>, o, più precisamente, ci dice quella verità soggettiva intenzionalmente segnata di tratti significanti per enfatizzare la realtà dello scrivente, funzionale per ottenere l'intervento grazioso del sovrano...», I. FOSI, *La giustizia del papa. Sudditi e tribunali nello Stato pontificio in età moderna*, Roma-Bari, 2007, p. 191. Sarebbe dunque interessante porre in un ideale parallelo visite e suppliche, che paiono così rappresentare i due canali di comunicazione tra centro e periferia: il primo ufficiale, il secondo alternativo e solo apparentemente non strutturato – sta alle formule, come la visita sta al questionario -, entrambi danno voce ed ascolto al sovrano a livello locale. Gli archivi abbondano di suppliche, e ci danno quindi evidenza che di comunicazione a senso unico non si trattasse, e che perciò vi fosse un certo grado di riscontro da parte del sovrano all'affidamento che in esse i sudditi riponevano. Così anche I. FOSI, *La giustizia del papa...*, cit., p.

realtà, e la racconta nei dettagli. In realtà, la fotografa dalla visuale del visitatore, al quale vengono forse sottratti od omessi alcuni dettagli, ma non prescinde e non può prescindere dall'evidenza dei fatti, potendo al più manifestare una certa diffidenza o ritrosia da parte dei centri visitati.

Se in alcuni casi la dottrina in tema di visite apostoliche e pastorali ha messo in discussione l'autorevolezza/la veridicità e l'affidabilità dei contenuti delle relate di visita ecclesiastica, questa sembra essere questione che manda esente e pare non affliggere le visite secolari, le quali su questo punto vengono svolte secondo certi crismi universali, e poco si differenziano nei risultati raggiunti nei vari stati italiani ed europei.

Il prefetto in visita è impegnato così su vari fronti: amministrazione, catasti, fisco, giurisdizione. Rarissimi i casi di ostilità da parte delle comunità visitate<sup>140</sup>: queste ultime hanno la consapevolezza di avere in tal modo una chance irripetibile per sottoporli una moltitudine di questioni da risolvere. La visita diventa così occasione unica anche per queste ultime di comunicare da vicino con l'autorità, di far sentire la propria voce, di risolvere in tempi assai più rapidi vertenze e controversie, magari pendenti da tempo in congregazione. In breve, di toccare e parlare alla congregazione, interagendo con essa come mai accaduto sino ad allora.

## V - LA VISITA QUALE ISTANTANEA DELLA COMUNITÀ CHE NE FORMA OGGETTO: FONTI ARCHIVISTICHE DALLA SERIE IV DEL FONDO BUON GOVERNO

---

192, laddove osserva come «*se si considerano solo le scritture spedite dai sudditi, si potrebbe avere l'idea di un monologo, di richieste non accolte da un potere distante ed incapace di ascoltare. Ma, al contrario, l'affollarsi in ogni dove di questo materiale, da un lato dimostra la fiducia, o quanto meno, la speranza degli scriventi di essere ascoltati; dall'altro, evidenzia anche l'efficacia che il loro intervento scritto aveva nel muovere il potere...supplicare significava instaurare un rapporto con il potere, costringerlo a esercitare quella essenziale funzione di ascolto che permetteva di conoscere e governare...*». Sul ruolo delle suppliche, C. NUBOLA, A. WÜRGLER, a cura di, *Suppliche e <gravamina>. Politica, amministrazione, giustizia in Europa (secoli XIV-XVIII)*, Bologna, 2002, con particolare riferimento all'introduzione, pp. 7-17, nonché ai contributi di C. NUBOLA, *La <via supplicationis> negli stati italiani della prima età moderna (secoli XV-XVIII)*, pp. 21-63; I. FOSI, *<Beatissimo Padre...>: suppliche e memoriali nella Roma barocca*, pp. 343-365.

<sup>140</sup> In generale, a differenza delle visite ecclesiastiche, le visite economiche svolte nello stato pontificio – ed ancor di più quelle svolte dall'Imperiali in prima persona - paiono andare esenti da questo sentimento di ostilità che così sovente faceva capolino nelle prime all'arrivo del visitatore. Fa notare il Dani in proposito come i casi di ostilità delle comunità visitate fossero rarissimi, riportando unicamente quello della città di Bologna verso il visitatore Fabio della Cornia, e come anzi «*...si ebbe invece talvolta, come a Rieti e Perugia, un grande apprezzamento dell'opera svolta dal visitatore (in quel caso Malvasia) ...*». Sul visitatore Malvasia, G. GIUBBINI, A. LONDEI, *Ut bene regantur...*, cit., nonché C. PENUTI, *Le visite "economiche" sistine...*, cit., p. 293.

Come visto nel paragrafo precedente, la funzione delle visite è quella di fotografare la realtà della comunità che ad essa soggiace: il visitatore può essere soggetto a volte non gradito, ma durante la visita a questi bisogna sottostare, a questi occorre mostrare il territorio e mettere a disposizione ogni informazione circa lo stato della comunità visitata.

Nelle visite svolte dalla congregazione del Buon Governo il visitatore incarna così il centro in periferia, personificando non soltanto la congregazione, ma più in generale l'esercizio stesso dell'autorità<sup>141</sup>, giacché a tutti gli effetti può esercitare *in loco* anche poteri di natura giurisdizionale, amministrando giustizia e definendo sul posto alcuni tipi di contenzioso<sup>142</sup>.

In questa specifica tipologia di visite economiche svolte dalla congregazione a partire dal 1701<sup>143</sup>, la figura del visitatore si identifica e quasi si fonde con la persona dell'Imperiali, che ne plasma l'andamento e ne istituisce la pratica, andando negli anni a modulare questo strumento ispettivo e di controllo e rendendo questa prassi indispensabile e consueta. I suoi successori si limiteranno così ad adottare questo sistema già a lungo rodato nel trentennio di prefettura dell'Imperiali, senza apportarvi significative modifiche.

Alle visite del Buon Governo viene dedicata la serie IV dell'omonimo archivio, che si compone di 997 volumi, e raccoglie le “*Visite economiche e relazioni sullo stato delle comunità*”<sup>144</sup>: la documentazione che in essa si riversa racconta non soltanto le condizioni economiche-amministrative in cui versava una certa comunità, ovvero un gruppo di comunità congiuntamente esaminate, ma fa emergere anche molto altro dei luoghi visitati: storia locale, società, cultura e tradizioni del territorio e degli uomini che lo abitano.

Lo stesso Lodolini, ancora ad oggi pressoché unico riferimento bibliografico in tema, sottolinea l'importanza fondamentale dello strumento della visita per l'operato della

---

<sup>141</sup> Sottolinea a buona ragione Maura Piccialuti come le funzioni attribuite all'Imperiali fossero «*amplissime..., paragonabili a quelle di un commissario governativo...*», così come con riferimento alla varietà e molteplicità delle questioni trattate, evidenzia ancora come «*...non vi era problema locale di cui non gli si chiedesse la soluzione...*», M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo sulle comunità...*, cit., p. 198. Di questo avviso anche il Dani, che sottolinea come «*ogni sorta di problema poteva venire sottoposto all'attenzione del visitatore...*», A. DANI, *Le visite degli Stati italiani...*, cit., p. 53.

<sup>142</sup> Cfr. paragrafo precedente 3.4, nonché nota 131.

<sup>143</sup> Cfr. nota 115.

<sup>144</sup> La serie IV, *Visite economiche e relazioni sullo stato delle comunità*, si compone come detto di 997 registri e volumi, in cui le visite alle Comunità sono divise in ordine alfabetico. Cfr. inoltre <http://ricerca.archiviodistatodiroma.beniculturali.it/opacasroma/guida/it-asroma-as0001-0000567>. Come nota giustamente Alessandro Dani, la consistenza della serie IV in realtà non è propriamente quella di una raccolta di relazioni di visita, giacché una volta conclusesi le visite sistine, si assiste più che altro ad una produzione documentale fatta di relazioni di notai, ufficiali e magistrature locali indirizzate in primo luogo ai governatori e legati pontifici, e solo in ultima battuta trasmessi anche alla congregazione del Buon Governo: si tratta quindi di documentazione altra, che tuttavia risponde «*...alle esigenze conoscitive delle visite in modo diverso...*», A. DANI *Appunti sulle relazioni di visita...*, cit., p. 1137.

congregazione.<sup>145</sup>

Della serie IV dell'archivio ben otto volumi ospitano le relazioni di visita del cardinale Imperiali<sup>146</sup>. Essi rappresentano testimonianza e voce dell'intensa attività del prefetto, e consentono di tracciare caratteri essenziali e struttura di questo strumento ispettivo: ogni quanto avviene, come concretamente si svolge, quante e quali persone coinvolge, la varietà dei temi di cui si occupa, l'accuratezza o meno dello stesso, a seconda della grandezza del centro visitato, così come del tempo alla visita dedicato.

Moltissime le tematiche ricorrenti: dalla mancata tenuta di scritture contabili, da cui implicitamente consegue la difficile osservanza dell'obbligo di invio della tabella<sup>147</sup>, elemento che diventa quasi costante, e spesso *incipit* di molte relazioni di visita<sup>148</sup>, ai dubbi circa la diligenza ed operosità degli ufficiali locali<sup>149</sup>, così come alla scarsa

---

<sup>145</sup> A. LODOLINI, *L'amministrazione pontificia del «Buon Governo»*, Siena, 1920, estr. da «Gli archivi italiani», 6, fasc. 4, 1919, pp. 181-236.

<sup>146</sup> ASR, serie IV, vol. 991-997, 999. Cfr. anche A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita...*, cit., p. 1140, nonché M. PICCIALUTI, *I controlli del Buon Governo...*, cit., p. 200 ss.

<sup>147</sup> Non è affatto raro incontrare questo tipo di intervento da parte del visitatore, che esorta la comunità alla tenuta di libri contabili; così ad esempio in una delle prime visite dell'Imperiali, quella del 6 ottobre 1701 alla comunità di Cicignano, si legge come «*Essendosi riconosciuto il pregiudizio sommo che risulta alla comunità di Cicignano non esservi libro veruno, ove si notino gl'interessi della medesima, si ordina di comprarlo ed esporre...e successivamente nel medesimo libro si descrivano gl'interessi dell'istessa comunità secondo accaderanno di tempo in tempo. Che si produca inoltre un libro in cui si notino tutti i Consigli, e risoluzioni che in essi verranno presi, e l'offerte che si faranno dagl'appaltatori de' proventi...Che gl'ordini debbano registrarsi distintamente dal cancelliere della comunità in uno dei libri predetti...*», ASR, serie IV, Visite, vol. 995. E ancora, nella visita del 1701 alla comunità di Collevocchio, laddove si sottolineano importanza e ruolo della tabella: «*Perché dalle tabelle che in ciaschedun anno sogliono farsi dalla comunità dipende principalmente il loro buon governo, nella nostra visita fatta delle comunità di Collevocchio abbiamo procurato di dare alla di lei tabella un ordine ben regolare, perché vogliamo che sia in tutte le altre che di anno in anno si anderanno facendo, osservato, e custodito, e così trasmessa la tabella medesima in Sacra Congregazione...*», ASR, serie IV, Visite, vol. 995. Così anche nella visita alla comunità di Stimigliano, del 6 ottobre 1701, in cui si precisa ancora una volta come la tabella debba rispondere a certi requisiti formali: «*Con occasione della visita da noi fatta della Comunità di Stimigliano...comandiamo che in avvenire nel farsi di anno in anno essa tabella, si osservi il medesimo ordine e regola da noi prescritta, e in tal forma si mandi in Roma alla S. Congregazione...*», ASR, serie IV, Visite, vol. 995; ed infine, sulla regolare tenuta dei libri, ecco che nella visita alla comunità di Collelungo in Sabina del 10 ottobre 1701, l'Imperiali prescrive che «*...si tenga un libro in cui si registrino tutte le letture concernenti à pubblici interessi...*», ASR, serie IV, Visite, vol. 995; e nella visita alla vicina comunità di Casaprota, datata allo stesso giorno, si stabilisca che «*la comunità di Casaprota debba fare un libro intitolato entrata et uscita. Un altro da registrarvi tutte le lettere appartenenti alli negozii della comunità per i transiti che si somministrano a sbirri di campagna...*», ASR, serie IV, Visite, vol. 995.

<sup>148</sup> Si può in effetti parlare di una serie ricorrente di istruzioni alle comunità, in cui punto per punto si elenca il da farsi in materia di tabelle, debiti, spese, collette, affitti, revisione dei conti, liti, esecuzioni, catasto, segretari, archivio, etc.

<sup>149</sup> Un esempio ci arriva da due relazioni di visita dell'Imperiali alla Comunità di Civita Lavinia, relative a due separate e distinte visite svoltesi nella comunità in oggetto a distanza di nove anni, rispettivamente datate 3 novembre 1723 e 8 novembre 1732, nelle quali i cittadini lamentano la non corretta gestione della cosa pubblica da parte degli ufficiali locali, lamentando nel primo caso

competenza di questi ultimi nel trattare la materia economica<sup>150</sup>, all'opportunità di procedere all'aggiornamento del catasto, al mancato pagamento dei pesi pubblici<sup>151</sup>, fino alle usuali problematiche sollevate dalla comunità in materia di proprietà collettive ed usi civici<sup>152</sup>, quello che si mostra agli occhi dell'Imperiali è un panorama

---

l'operato dannoso del segretario, che, forse troppo dentro i meccanismi di potere del posto – giacché i cittadini lamentano in tal proposito il suo non essere “forastiero” - sembra agire contro l'interesse della comunità: «*Avendo noi conosciuto che una delle cause principali per le quali la Comunità di Civita Lavinia si trova da molti anni in qua piena di sconcerti, e danneggiata notabilmente ne' i suoi interessi, si è il non aver avuto un segretario idoneo, e forastiero, il quale senza secondo fine, e senza alcun altro riguardo fuori che al suo pubblico abbia assistito alle cose della comunità...*», ASR, serie IV, Visite, vol. 995. Quanto al secondo caso invece si rappresenta se si vuole il problema opposto, e cioè il fatto che il mancato risiedere in loco del Governatore importa una di lui scarsa conoscenza delle difficoltà del territorio, quale quella legata alla pulizia delle strade. Ecco allora che «*...Essendo che la comunità di Civita Lavinia con molto suo dispendio negl'anni scorsi abbia risarcite le strade della terra anche per la porzione che spettava alli Particolari, e che questi, non corrispondendo al beneficio avuto col tenerle pulite di che ne verrà, che meno saranno durevoli, con risultare dall'immondezza il danno alla Salute degl'abitanti, e inoltre conoscendo che quell'inconveniente in parte nasce dal non risiedere in quel luogo il Governatore, che possa invigilarvi, a ciò deputiamo il cav. Corazzotti, il quale come Vicario Foraneo potrà più facilmente farsi ubbidire anche dalli Ecclesiastici, commettiamo che invigili la pulizia di dette strade, astringendo tutti, tanto Ecclesiastici che laici, a tenerne rette..., e rimuovendo ciò che possa deteriorarle, dandogli tutte le facultà necessarie, od opportune...*», ASR, serie IV, Visite, vol. 995.

<sup>150</sup> Ad esempio, con riferimento alla comunità di Genzano, l'Imperiali decreta come «*...venendoci rappresentato che nei Consigli generali vi siano alle volte delle confusioni, e non possono bene esaminarsi le materie economiche della Comunità, e che ne possono nascere dei pregiudizi, ordiniamo che il governatore proponga alla Sacra Congregazione un numero di soggetti più abili, de' quali possa comporsi una congregazione economica, e che in questa debban esaminarsi tutte le materie spettanti alli prudenti, et altri interessi comunitativi prima di risolversi nel Consiglio generale...*», ASR, serie IV, Visite, vol. 995.

<sup>151</sup> Con riferimento alla visita alla Comunità di Nemi del 29 giugno 1734, l'Imperiali si risolve a ordinare come «*...essendo a noi stato rappresentato, che tra i molti disordini che sono nella terra e Comunità di Nemi, vi sia quello di esentarsi molti indebitamente dal pagamento dei pesi pubblici, e particolarmente dai comunitativi, con sommo aggravio de' poveri, i quali ingiustamente sono gravati per la porzione de' più ricchi, e volendo che onninamente si tolga questo abuso, che ridonda non meno in danno temporale de suddetti poveri, che in danno spirituale, di quelli che ingiustamente si esimono dai pesi sudetti, ordiniamo che da qui innanzi siano tenuti a pagare i sudetti pesi comunitativi, o si esiggano per testatico o per focatico e in qualsivoglia altra forma...*», ASR, serie IV, Visite, vol. 995.

<sup>152</sup> L'Imperiali si occupa anche di definire l'uso civico dei pascoli, e dell'introduzione di capi di bestiame da parte di soggetti forastieri di comunità limitrofe: così allora, con riferimento ad esempio alla visita alle Comunità di Papigno e Miranda del 9 novembre 1722, stabilisce come «*...Essendo a noi ricorsi gli Uomini di Papigno, e Miranda, che molti massimo forastieri, e cittadini di Terni, mandavano i loro porci a pascolare ne' terreni di essi castelli con sommo pregiudizio dei medesimi, abbiamo ordinato che con decreto provvisorio del dì 8 novembre 1722, che ne' sudetti territorj non si possano ritenere di animali fuorché da quelli che vi possiedono beni, e che questi debbano ritenersi dentro di beni, et in tanto numero solamente...*», ASR, serie IV, Visite, vol. 995. Anche il Dani fa menzione di alcuni casi di soluzione di contenziosi in materia di usi civici nel corso delle attività di visita, A. DANI, *Le visite negli Stati italiani...*, cit.



composito, fatto di realtà piccole e grandi, e niente affatto omogeneo.

L'intensa attività di visita svolta soprattutto negli anni successivi al chirografo del 1704 di assoggettamento anche delle comunità baronali alla giurisdizione del Buon Governo<sup>153</sup>, rende merito al compimento della politica di uniformità delle comunità suddite, e certamente giovò allo stato di queste ultime, che furono protagoniste di questo processo di armonizzazione e razionalizzazione avviato dalla congregazione, o meglio grazie all'apporto imprescindibile dell'Imperiali.

Le visite alle comunità rappresentano così il nucleo di questo nuovo modello di governo territoriale, creato e sviluppato dal prefetto Imperiali, e poi adottato dai suoi successori.

Ad egli si deve dunque senza tema di smentita la paternità ed il merito del processo di costruzione ed istituzionalizzazione di questa pratica<sup>154</sup>, che risponde appieno alle esigenze conoscitive e di controllo amministrativo della congregazione, e che ampio risalto conferisce all'intervento immediato e diretto dell'autorità centrale *in loco*, consentendo così l'esercizio di un controllo capillare sull'intero territorio pontificio.

Come nel caso delle visite pastorali, sarebbe forse interessante procedere ad una repertoriatura e sistemazione anche delle visite del Buon Governo nel XVIII secolo, le quali, seppur non idonee ad essere inquadrare all'interno del sistema del questionario<sup>155</sup> - per la loro grande varietà e non riconducibilità ad un modello omogeneo -, presentano tuttavia peculiarità ed elementi tali da meritare un'analisi quanto più approfondita<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> Cfr. note 35-36.

<sup>154</sup> Il Dani in proposito rileva come «... *ci troviamo di fronte, dunque, ad un modello preciso di governo del territorio, basato sul persistente riconoscimento di margini di auto-organizzazione alle comunità, con l'innesto, però, di meccanismi di controllo e di intervento diretto, legittimati dalle istanze paternalistiche di giustizia e protezione impersonate dal sovrano e dalle sue più alte "emanazioni istituzionali"; meccanismi ovviamente da studiare nel contesto giuridico-istituzionale delle magistrature preposte al controllo delle comunità...*», A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita...*, cit., pp. 1145-1146.

<sup>155</sup> Sui vari formulari che scandivano le varie fasi della visita pastorale, nonché sul sistema del questionario, A. TURCHINI, *La visita come strumento di governo del territorio...*, cit., p. 348 ss.

<sup>156</sup> A. DANI, *Appunti sulle relazioni di visita...*, cit., p. 1146.

**PARTE SECONDA - IL BUON GOVERNO IN AZIONE:  
AMMINISTRAZIONE E GESTIONE DELLE COMUNITÀ E  
RICONOSCIMENTO LEGALE DEGLI ASSETTI FONDIARI  
COLLETTIVI**

## CAPITOLO I - IL RUOLO DELLE CITTÀ NELLA COSTRUZIONE DELL'APPARATO STATUALE PONTIFICIO ED IL RICONOSCIMENTO DELL'ENTE AMMINISTRATIVO COMUNE

Al centro di questo breve capitolo introduttivo alla seconda parte del presente lavoro il ruolo della città nella costruzione dell'apparato statale pontificio. Soggetto giuridico preesistente al tessuto amministrativo, essa rappresenta un punto di partenza imprescindibile nel percorso di statalizzazione dello stato della Chiesa, e non solo.

Il concetto di città verrà inquadrato a partire dall'ideologia di Carlo Cattaneo, che ha considerato le città quali cellule elementari dello stato moderno, spazi indipendenti ed autonomi di esercizio della sovranità, mettendone in evidenza non soltanto i caratteri originari e la preesistenza all'apparato centrale, ma soprattutto la capacità di mutare, adattarsi e dettare le condizioni cui l'autorità centrale ha dovuto attenersi nell'intervento a livello locale. Credibilità e potere territoriale le pongono indiscutibilmente fra gli interlocutori privilegiati del sovrano.

Si è avuto modo di osservare nei precedenti capitoli come nello stato pontificio di età moderna tale situazione sia stata foriera fra l'altro di significative frizioni e conflitti: le periferie papali hanno raccontato e restituito al lettore l'immagine di diverse realtà, rispetto alle quali una *reductio ad unum* non pare possibile, né ragionevolmente auspicabile.

L'obiettivo sarà pertanto ora quello di affrontare il concetto di città ad un livello ulteriore e diverso. Partendo dall'esame dell'ideologia cattaniana sulla città, si rifletterà sui vari approcci e prospettive offerti dagli studiosi, cercando di rapportarli e calarli infine nel contesto pontificio sei-settecentesco.

L'analisi della specifica realtà territoriale dello stato della Chiesa terrà dunque conto delle sostanziali differenze a livello locale, tentando sì di rintracciarne alcuni tratti essenziali, ma soprattutto esaminando lo sviluppo di quel filone di studi che si occupa della struttura delle formazioni cittadine pontificie inaugurato nel XVII secolo da Giovanni Battista De Luca.

Un breve ma denso percorso quello che si intende quindi qui proporre: dall'ideologia cattaniana in tema di origine e funzione delle città italiane, si arriverà a rappresentare, in un gioco di contrapposizioni e contrasti, la storiografia tradizionale nel rapporto con la realtà dottrinale d'Oltreoceano, che ne riprende i principi essenziali ed anche alla sua storia recente deve la considerazione della città quale creato dall'alto e subalterno alla dimensione statale, per poi approdare infine allo

schema delle «ben regolate città» dello stato pontificio delineato dal De Luca.

## I - LA CITTÀ COME CELLULA DELLO STATO MODERNO NELL'IDEOLOGIA DI CARLO CATTANEO E NEL DIBATTITO STORIOGRAFICO INTERNAZIONALE

---

In questo breve paragrafo ci si allontanerà per un momento dall'esame dei temi pregnanti di questa trattazione, per guidare il lettore in un *excursus* sul ruolo della città a partire dal pensiero cattaniano, esaminando inoltre alcune posizioni della dottrina internazionale.

«L'imperio romano comincia entro una città, è il governo di una città dilatato a comprendere tutte le nazioni che circondano il Mediterraneo...»<sup>1</sup>, queste le parole con cui Carlo Cattaneo apre il saggio sulla città considerata come principio ideale delle storie italiane, apparso a puntate per la prima volta su *Il Crepuscolo* tra l'ottobre ed il dicembre 1858<sup>2</sup>.

Risale all'età preromana per descrivere il ruolo delle città<sup>3</sup>, ed opta per circoscrivere l'indagine alla sola realtà italiana, mettendone in evidenza le assolute peculiarità<sup>4</sup>. Rispetto ad esempio alle città d'Oltralpe<sup>5</sup>, quelle italiane si configurano come centri in grado di assommare in sé tutte le attività più rilevanti nei territori entro i quali si sviluppano, quali «*vibranti contesti territoriali in cui si*

---

<sup>1</sup> C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, pubblicato tra il 17 ottobre ed il 16 dicembre 1858 su *Il Crepuscolo*, giornale di Carlo Tenca con cui il Cattaneo aveva avviato una intensa collaborazione dal 1855, definendolo «*il miglior giornale d'Italia*» (C. CATTANEO, *Epistolario*, a cura di R. CADDEO, vol. II, p. 326, Firenze, 1952), rispettivamente nn. 42, 44, del 17 e 31 ottobre, pp. 657-659 e 689-693, e nn. 50, 52 del 12 e 16 dicembre 1858, pp. 785-790, e 817-821, poi riunito in D. CASTELNUOVO FRIGESSI, a cura di, *C. Cattaneo. Opere scelte*, vol. IV, *Scritti: 1852-1864, storia universale e ideologia delle genti*, Torino, 1972, p. 127 ss.

<sup>2</sup> Cfr. nota precedente. Osserva Mario Schiattone come «*il saggio trova spunto in un'opera di Giuseppe Ferrari, Histoire des révolutions d'Italie ou Guelphes et Gibelins...in cui Ferrari stabilisce nei Comuni la genesi delle città moderne. Così è per Cattaneo; anzi, per lui, il ruolo delle città non è stato sufficientemente considerato dagli storici..., essi hanno visto sempre le città in funzione degli stati, degli imperi, una loro emanazione, mentre il rapporto è inverso...*», M. SCHIATTONE, *Città, federazione, cosmopoli in Carlo Cattaneo*, Genova, p. 64. Sulla figura di Giuseppe Ferrari, nel rapporto con Cattaneo e le rispettive ideologie, F. DELLA PERUTA, *Ferrari, Giuseppe*, in <Dizionario Biografico degli Italiani>, vol. 46, 1996, pp. 503-531; E. SESTAN, *Cattaneo, Carlo*, in <Dizionario Biografico degli Italiani>, vol. 22, 1979, pp. 422-439, nonché M. SCHIATTONE, *Alle origini del federalismo italiano: Giuseppe Ferrari*, Bari, 1996, p. 41 ss.

<sup>3</sup> sui concetti di *civitas* e *communitas*, *infra*, capitolo secondo di questa parte seconda.

<sup>4</sup> per Cattaneo «*la città è altra cosa in Italia da ciò ch'ella è nell'oriente o nel settentrione...*», C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane...*, cit., n. 42, p. 657.

<sup>5</sup> L'autore osserva come «*la città formò con il suo territorio un corpo inseparabile*», C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane...*, cit., n. 42, p. 658. Sulle città francesi, su tutti l'ormai classico volume di Henri Pirenne, H. PIRENNE, *Les Villes du Moyen Age: essai d'histoire économique et sociale*, Bruxelles, 1927, anche nell'edizione italiana a cura di Capitani, O. CAPITANI, a cura di, *H. Pirenne, Le città del Medioevo*, Roma-Bari, 1985. Sul ruolo della città e degli amministratori locali nella comparazione dei rapporti centro-periferia fra Italia e Francia, cfr. tra gli altri, S.G. TARROW, *Tra centro e periferia: il ruolo degli amministratori locali In Italia e Francia*, Bologna, 1979.

*svolgono commerci e connubi*»<sup>6</sup>, o per usare le parole dell'autore, nel rapporto con il territorio esse rappresentano «...*mercati stabili, vaste officine, porti alimentati da lontani commerci: non hanno altro vincolo colle terre circostanti che quello d'un prossimo scambio delle cose necessarie alla vita...*»<sup>7</sup>.

La città quale luogo dello sviluppo dei commerci, punto di incontro e di scambio, costituisce d'altronde un'immagine che a partire dalla metà del Quattrocento viene vividamente rappresentata anche nell'iconografia, che ne fa mostra negli affreschi e cicli pittorici non più in termini di astratta composizione di vedute e spazi architettonici idealmente collezionati, bensì piuttosto nella sua apparenza reale e concreta di centro economico e sociale, sede privilegiata per lo sviluppo dell'architettura ed il fiorire dei rapporti culturali e sociali<sup>8</sup>.

Non soltanto cuore dei commerci ma anche della politica, elemento irriducibile, sede naturale per l'esercizio del governo del territorio e per il mettersi in moto dei meccanismi ad esso correlati, dimora dell'élite locale che estende i propri possedimenti al di fuori delle mura, ma entro di esse stabilmente vive ed intreccia tutte le proprie attività e relazioni di potere<sup>9</sup>.

Il ruolo della città quale dimensione amministrativa e giuridica, separata ed autonoma dallo stato, viene analizzato anche da Michel Foucault, che tra il 1977-78 nei suoi cicli di lezioni al Collège de France si occupa del territorio cittadino, sottolineando a più riprese la chiusura e segregazione degli spazi della città, rigidamente incardinati nella lettura ed interpretazione dei piani geometrici della stessa<sup>10</sup>.

Definiti spesso dagli studiosi di diverse discipline in termini di luoghi o piani geometrici, spazialità e territorio urbano sembrano atteggiarsi ad elementi intrinseci della proiezione dello stato a livello locale<sup>11</sup>. La città non riesce ad essere inglobata e definita appieno dal tessuto statale, ne rimane così per molti aspetti indipendente, politicamente ma anche legislativamente.

Più che di subordinazione dall'alto sembra allora trattarsi di una affermazione di potere dal basso, al principio forse mal calcolata dal sovrano e dall'autorità centrale, i quali tuttavia una volta compresa la rilevanza della città come interlocutore imprescindibile, ne riconoscono ed accettano le istanze, avviando un rapporto di dialogo, che in certi casi si trasforma in un braccio di ferro, in una lotta per l'acquisizione/cessione di spazi di potere, che costituisce però l'essenza stessa della presenza dello

---

<sup>6</sup> M. MARRA, *La città di Carlo Cattaneo. Un approccio di metodo per discutere di federalismo*, testo disponibile per il download online al link: [http://www.uffeddi.it/wp-content/uploads/2014/11/marra\\_note\\_su\\_cattaneo01.pdf](http://www.uffeddi.it/wp-content/uploads/2014/11/marra_note_su_cattaneo01.pdf).

<sup>7</sup> C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane...*, cit., n. 42, p. 658. Questo passaggio viene richiamato anche da Mario Schiattone, M. SCHIATTONE, *Città, federazione, cosmopoli*, cit., p. 65.

<sup>8</sup> Cesare Della Seta fa riferimento alle tre tavole sulle *vedute reali* di Roma, Firenze e Napoli, sottolineando come comparate ad esempio con le *Città Ideali* della Galleria Nazionale delle Marche di Urbino o con quelle presso la Gemäldegalerie di Berlino, esse «*sono le prime rappresentazioni reali, cioè topograficamente attendibili, e globali, ovverosia intenzionalmente volte a rappresentare, nella loro interezza, tre città tra le maggiori dell'Occidente...*», C. DELLA SETA, *La città europea: origini, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, 2010, p. 62 ss.

<sup>9</sup> Per Cattaneo la città in Italia ha rilievo assoluto, al punto da rappresentare «*l'unico principio per cui possano i trenta secoli delle storie italiane ridursi ad esposizione evidente e continuativa*», così percepita dalle popolazioni, per le quali «*le generazioni dei popoli apparvero alla loro mente generazioni di città...*», C. CATTANEO, *La città come principio ideale delle storie italiane...*, cit., n. 42, pp. 657-658.

<sup>10</sup> M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, 2004, anche nell'edizione italiana, M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, 2005, nonché M. COMETA, S. VACCARO, a cura di, *Lo sguardo di Foucault*, Roma, 2007, p. 125 ss.

<sup>11</sup> Limitatamente alla ripartizione degli spazi all'interno della città nelle teorie sul panoptismo, M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 1976, p. 213 ss.

stato sul territorio.

Se Foucault negli anni Settanta del secolo scorso osservava come un buon sovrano è colui ben piazzato e stanziato sul territorio, sottolineando come un territorio ben ordinato sotto il profilo dell'obbedienza al sovrano deve possedere una buona disposizione spaziale<sup>12</sup>, negli stati italiani di antico regime l'ordine delle città, contrapposto al regime per certi versi «caotico» delle campagne, ed all'arretratezza che caratterizza queste ultime, ancora in alcuni casi estesamente feudali, porta ancor di più a sottolineare la rilevanza delle prime, microcosmi compiuti, che riescono ad attrarre nel proprio gogo anche le circostanti campagne e contadi- nella realtà ad esempio delle comunità *mediate subiectae* dello stato pontificio<sup>13</sup> – sottraendole al diretto controllo centrale ed assoggettandole entro le maglie del proprio governo territoriale.

Rispetto alla dottrina tradizionale sull'ideologia della città<sup>14</sup>, che vede in essa una mera declinazione locale della dimensione statale, Cattaneo capovolge la prospettiva, ergendola a cuore aggregativo principale, cellula irriducibile e nucleo primo dello stato<sup>15</sup>, il quale si compone e viene ad esistere proprio grazie a questo fenomeno consociativo, che include in sé «*l'adesione del contado alla città*»<sup>16</sup>.

E Cattaneo legge nelle città del mondo antico la chiave ed il seme dei grandi imperi, sviluppatasi infatti proprio in conseguenza delle prime<sup>17</sup>.

Partendo da questi principi, nei successivi scritti sul federalismo<sup>18</sup>, egli affronta il tema della città arrivando ad elaborare per la prima volta una concezione funzionale della stessa, quale entità che si autodetermina ed esiste qualificandosi non soltanto in virtù del numero di abitanti ovvero dell'estensione del proprio tessuto urbano, ma anche e soprattutto in quanto insieme di funzioni ed attività che in essa assomma, concentra e svolge entro un dato territorio popolato, quale polo degli uffici amministrativi e giudiziari, sede di istituzioni di culto e culturali, luogo in cui confluiscono e da cui si irradiano benessere e capitali, quale cuore delle iniziative produttive, e casa dei potentati locali, che pur svolgendo al di fuori della stessa le redditizie attività legate allo sfruttamento della terra, in questa vivono e spendono le proprie rendite, dando lavoro alla manodopera cittadina di maestri, artigiani, operai.

Città e territorio appaiono così incardinati in un rapporto indissolubile, che a partire dall'atto fondativo dell'erezione delle mura<sup>19</sup>, ovvero dalla lingua che ne accomuna gli abitanti<sup>20</sup>, fino

---

<sup>12</sup> M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, 2005.

<sup>13</sup> Cfr. in questo senso le considerazioni svolte nella parte prima, cap. 1, par. 1.3.

<sup>14</sup> Le teorie sul federalismo cattaniano si sono così sviluppate a partire dal concetto di identità municipale, e non dall'idea astratta di stato, che dall'alto impone la norma ordinatrice della cittadinanza; N. BOBBIO, a cura di, *Carlo Cattaneo e gli Stati uniti d'Italia*, Torino, 1945, consultato nella ristampa del 2010, Donzelli editore; D. VIMERCATI *Carlo Cattaneo. Stati Uniti d'Italia*, Milano, 1991; P. GASTALDI, *L'eredità federalistica nella scuola di Cattaneo*, in A. ALBERTONI, M. GANCI, a cura di, *Federalismo, Regionalismo, Autonomismo. Esperienze e proposte a confronto*, vol. I, Palermo, 1989, p. 207 ss.

<sup>15</sup> M. SCHIATTONE, *Città, federazione, cosmopoli*, cit., p. 63.

<sup>16</sup> C. CATTANEO, *La città come principio ideale delle storie italiane...*, cit., n. 42, p. 658.

<sup>17</sup> Osserva al riguardo Mario Schiattone commentando le posizioni cattaniane come «... *la città è il nucleo aggregativo fondamentale, che in qualche modo riproduce lo spirito aggregativo di sempre...all'origine dei grandi imperi stanno le città, perciò le città e non gli imperi sono alla base della civiltà occidentale...*», M. SCHIATTONE, *Città, federazione, cosmopoli*, cit., p. 64.

<sup>18</sup> Una panoramica bibliografica pressoché completa in E. SESTAN, *Cattaneo, Carlo*, in <Dizionario Biografico degli Italiani>, vol. 22, 1979, pp. 436-439.

<sup>19</sup> L'erezione delle mura è tradizionalmente considerato l'atto fondamentale che porta ad esistenza la città. Con riferimento al mondo tardo antico, Cattaneo osserva come le popolazioni «...*non pensavano poter vivere nella nuova patria se anzitutto non consacravano a stabile domicilio uno spazio, urbs: e lo chiudevano con un cerchio di valide mura, che il corso dei secoli non ha dovunque distrutte. Prima essi facevano le mura; e poi le case. E così fermati per sempre ad un*

all'attrazione del contado ai meccanismi della città<sup>21</sup>, arriva a fare della città uno «stato elementare»<sup>22</sup>.

Negli stati italiani dal XVII secolo in poi, con il moltiplicarsi delle strutture istituzionali e l'avvento della macchina statale moderna, si realizza che il governo delle periferie da lontano è in effetti impresa assai ardua, giacché l'esercizio della politica senza il medio di quello locale non riesce ad avere quella incisività ed efficacia sperate, e la voce del sovrano pare non aver eco o sufficiente dimensione, sicché la forza del governo locale quale controparte di un rapporto dicotomico con il centro diviene elemento irrinunciabile, venendo le città a costituire in questo modo «...il luogo geometrico sul quale quegli stati calibrano e sperimentano la propria forza politica, e insieme fondano la propria identità istituzionale...»<sup>23</sup>. Cattaneo sviluppa nel XIX secolo le sue teorie sul federalismo sulla scia anche e soprattutto degli eventi storici e politici della sua epoca, sottolineando la dannosità delle politiche di accentramento statale, constatando l'incapacità di un controllo capillare da parte del centro sul territorio, e riabilitando il ruolo della città quale nucleo della società, non lo stato, di cui essa costituisce il cuore<sup>24</sup>. Da storico e politico è inoltre critico verso gli stati moderni caratterizzati da una forte impronta accentratrice, fra cui la Francia<sup>25</sup>, la Russia, la Cina<sup>26</sup>,

---

*lembo di terra, erano costretti ad assegnarlo con sacri termini ai cittadini, affinché questi avessero animo di fecondarlo con perseveranza e con arte...», e più avanti: «In Italia il recinto murato fu in antico la sede comune delle famiglie, che possedevano il più vicino territorio...» C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane...*, cit., n. 42, pp. 657-658. Sul rapporto fra città e mura, anche dal punto di vista iconografico ed artistico, C. DELLA SETA, *Le mura simbolo della città*, in C. DELLA SETA, J. LE GOFF, a cura di, *La città e le mura*, Roma-Bari, 1999, pp. 11-57, laddove osserva come la città sia «il luogo di commercio e di traffici: chi entra o esce con le sue merci paga la gabella: c'è dunque un mondo giuridico e fiscale segnato dalle mura, un flusso economico che corre attraverso le porte. Questi dati quantitativi ed economici non sono rappresentati nell'iconografia...ma attraverso essi capiamo che c'è una dinamica intensa che governa questo rapporto, vi sono simboli che richiamano a questa realtà. Non a caso Mercurio protegge Venezia nella grande veduta di Jacopo de' Barbari: i grandi porti fluviali del Nord o quelli marittimi del Mediterraneo sono affollati di vascelli, chiatte, imbarcazioni ricolme di merci...», p. 89.*

<sup>20</sup> Osserva Cattaneo con riguardo alle città che popolavano il territorio italico preromano, come nel dialetto «s'improntava indelebile la memoria di quel singolo popolo al quale il municipio aveva appartenuto. Chi segni sulla carta una linea per Firenze, Bologna, Padova, Udine, trova nel confine dei dialetti il preciso confine antico di quattro nazioni...», C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane...*, cit., n. 42, p. 659.

<sup>21</sup> In questo senso Cattaneo parla in termini di «azione delle città sulle campagne», C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane...*, cit., n. 42, p. 657.

<sup>22</sup> C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane...*, cit., n. 42, p. 658, che osserva come «...questa adesione del contado alla città, ove dimorano i più autorevoli, i più opulenti, i più industri, costituisce una persona politica, uno stato elementare, permanente e indissolubile. Esso può venir dominato da estranee attrazioni, compreso dalla forza di altro simile stato, aggregato ora ad una ora ad altra signoria, denudato d'ogni facoltà legislativa o amministrativa. Ma quando quell'attrazione o compressione per qualsiasi vicenda vien meno, la nativa elasticità risorge, e il tessuto municipale ripiglia l'antica vitalità. Talora il territorio rigenera la città distrutta. La permanenza del municipio è un altro fatto fondamentale e quasi comune a tutte le istorie italiane...».

<sup>23</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 14 ss.

<sup>24</sup> M. SCHIATTONE, *Città, federazione, cosmopoli*, cit., p. 65 ss. nonché pp. 81-107.

<sup>25</sup> Osserva al riguardo l'autore come «In Francia poco s'intende l'ordine municipale, che combina coll'unità degli Stati la vitalità delle provincie; nè si afferrò ancora il principio delle libere associazioni; onde mentre l'Inghilterra e l'America sono venute per ogni senso di strade ferrate,

rispetto ai quali osserva come l'accentramento politico-amministrativo sia in grado di produrre una forte limitazione della libertà degli individui, giacché in tale condizione a regnare è «*il principio della onnipotenza ed onniscienza ministeriale, che per una serie infinita di incaricati discende a regolare le faccende dell'ultimo casale del Regno e dell'ultima capanna delle colonie...*»<sup>27</sup>. Rivolge allora lo sguardo alle esperienze di federalismo all'epoca in atto, quella svizzera<sup>28</sup>, e la americana<sup>29</sup>,

---

*la Francia fu costretta ad aspettarle dall'onnipotenza ufficiale...», G. SALVEMINI, E. SESTAN, a cura di, Carlo Cattaneo. Scritti storici e geografici, vol. I, Firenze, 1957, p. 286.*

<sup>26</sup> Con riguardo alla Francia l'autore commenta le posizioni di Wail ed opera un paragone fra quest'ultima e l'Inghilterra, motivando lo sviluppo e la potenza della seconda proprio a partire della minore influenza dello stato sulle realtà e sul governo locale. Val la pena riportare il passo da cui è tratto lo stralcio in testo: «*L'indole flessibile e seducente della nazione forma al contrario il fondamento della potenza francese, benché non supplisca all'intima debolezza di quel principio amministrativo che sacrifica ad un'artificiale accentrazione ogni locale e spontaneo movimento. Quindi splendide conquiste, che svaniscono colle passioni medesime che le resero celeri e irresistibili; quindi il poter di prendere e non quello di tenere; quindi le colonie subito dilatate, subito perdute...*»*la Francia versa oro e sangue a fondar colonie, e gli Inglesi se le prendono...tuttavia le due cause che ne reca l'autore, cioè che in Francia "ogni ministro distrugge il progetto dell'emulo predecessore..." e che non è a sperarsi sforzo stabile nelle colonie "per l'enorme prevalenza degli interessi continentali", non bastano, a senso nostro, a render ragione d'un fatto sì vasto e costante, il quale si collega al più intimo ed eminente principio della potenza degli Stati. In origine il regno di Francia e il regno di Inghilterra furono costruiti sopra uno stesso modello feudale...ma nel secolo XVII il destino dei due paesi si divide; la riforma s'internò nelle istituzioni britanniche, mentre in Francia fu sommersa nel sangue; in Inghilterra l'ordine civile prese forma stabile col trionfo di Cromwell; in Francia col trionfo di Richelieu. Quindi nell'una predominò il principio greco delle libere associazioni, protette sempre dalla forza pubblica, ma non mai dirette dalla pubblica autorità; nell'altra a dispetto della nazionale impazienza, predominò il modello cinese, il principio dell'onnipotenza ed onniscienza ministeriale, che per una serie infinita di incaricati discende a regolare le faccende dell'ultimo casale del Regno e dell'ultima capanna delle colonie...*», G. SALVEMINI, E. SESTAN, a cura di, Carlo Cattaneo. Scritti storici e geografici, vol. I, Firenze, 1957, pp. 284-285. Cfr. *infra* nota successiva.

<sup>27</sup> C. CATTANEO, *Di alcuni Stati moderni*, in D. CASTELNUOVO FRIGESSI, a cura di, Carlo Cattaneo. Opere scelte: scritti 1839-1846, Torino, 1972, vol. II, pp. 228-230.

<sup>28</sup> V. MICOCCI, *L'ordinamento federale svizzero come modello per l'Italia unita nel pensiero di Carlo Cattaneo*, disponibile al link seguente per il download online, <http://www.italiasvizzera150.it/img/micocci.pdf>.

<sup>29</sup> Della realtà americana Cattaneo magnifica «*la poderosa semplicità di quella associazione del mondo americano, nelle quali è sempre identico l'interesse delle parti e del tutto...*», G. SALVEMINI, E. SESTAN, a cura di, Carlo Cattaneo. Scritti storici e geografici, vol. I, Firenze, 1957, pp. 273-274; C. CATTANEO e N. BOBBIO, *Stati Uniti d'Italia. Scritti sul federalismo democratico*, Roma, 2010. Sulla recezione dell'esperienza americana negli scritti sulle tesi del federalismo in Italia, D. FIORENTINO, *Non proprio un modello: gli Stati Uniti nel movimento risorgimentale italiano*, in *Laboratoire italien*, 19, 2017, disponibile per il download online al seguente link: <http://laboratoireitalien.revues.org/1276>; DOI: 10.4000/laboratoireitalien.1276, nonché ID., *Gli Stati Uniti e il Risorgimento d'Italia: 1848-1901*, Roma, 2013. Più in generale sul tema, J. ROSSI, *Carlo Cattaneo and the United States of America*, in <Italice>, 38, 1, 1961, pp. 15-31; C. BOTTA, *Storia della guerra dell'indipendenza degli Stati Uniti d'America*, ristampa alla prima edizione (Parigi, 1809), a cura di A. EMINA, Soveria Mannelli, 2010, e a seguire i due contributi di G.F. GIANNOTTI, *Botta, la Francia e gli Stati Uniti d'America*, e D. FIORENTINO, *Il dibattito su Botta e la "Storia della guerra dell'indipendenza" tra Italia e Stati Uniti nel XIX secolo*, entrambi



delineando per la prima volta il concetto di Stati Uniti d'Europa<sup>30</sup>.

Il federalismo americano legittima secondo Cattaneo il proprio successo non solo sull'adozione di questo modello politico, ma anche e soprattutto sull'autonomia che viene lasciata ai centri locali, sul governo delle città, che a differenza delle svizzere, condividono tutte la medesima la lingua, elemento di riflessione assai caro all'autore.

Cattaneo non è il solo a guardare all'esperienza americana quale modello per l'Europa e l'Italia, e viceversa la dottrina americana comincia ad interessarsi ai fatti del Risorgimento italiano. La concezione della città quale stato elementare, circola per molti anni, tanto che Jean Claude Waquet, storico francese che a lungo si è occupato di storia politica negli stati italiani, riprende l'espressione cattaniana a distanza di oltre un secolo, parlando della città in termini di «*cellule élémentaire de l'organisation politique*», e motivando sulla longevità dell'ente cittadino<sup>31</sup>, anche in ragione della lunga «presenza» di questa entità, che le ha consentito di permearsi alle situazioni in forza nelle varie epoche storiche, adattandosi a contesti politico-economici diversi e distanti fra loro.

Nella prima metà del Novecento anche la dottrina d'Oltreoceano sembra interessarsi al tema ed il concetto di città pare godere di una certa popolarità.

Eugene McQuillin sintetizza efficacemente la relazione tra stato e città nel bel volume *A treatise on the Law of Municipal Corporations*<sup>32</sup>.

Per l'autore la città europea si declina secondo tre diversi momenti evolutivi: città-stato; distretto amministrativo; organo del governo locale<sup>33</sup>.

La subordinazione della città allo stato viene da quest'ultimo individuata nella transizione dal mondo medievale a quello moderno, e motivata sulla base di diversi fattori, che sembrano rispecchiare, quasi in negativo, quegli elementi che nelle tesi cattaniane costituiscono la forza della città sullo stato, affiancandovi fattori storici o fattuali quali ad esempio l'incidenza di conflitti bellicosi diffusi su tutto il territorio europeo in grado di indebolire, fiaccare o distruggere le economie e gli equilibri locali, ovvero la decadenza di alcune città portuali a seguito dell'abbandono delle tradizionali rotte commerciali<sup>34</sup>.

---

in L. CANFORA, a cura di, *Il Giacobino pentito. Carlo Botta fra Napoleone e Washington*, Roma-Bari, 2011, rispettivamente pp. 30-46 e pp. 169-176.

<sup>30</sup> Cattaneo spera che «*il giorno che l'Europa potesse, per consenso repentino, farsi tutta simile alla Svizzera, tutta simile all'America, quel giorno ch'ella si iscrivesse in fronte: Stati uniti d'Europa...*», C. CATTANEO, *Scritti storici e geografici*, cit., II, p. 178 ss.

<sup>31</sup> J.C. WAQUET, *Politique, institutions et société dans l'Italie du "Seicento"*, in Y.M. BERCE', G. DELILLE, J.M. SALLMANN, J.C. WAQUET, a cura di, *L'Italie au XVIIe siècle*, Paris, 1989, pp. 15-133, in particolare pp. 25-32. Citazione che viene richiamata da Bandino Giacomo Zenobi, B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 14, il quale, riportando anche le posizioni di Chittolini in tema, osserva ed ammonisce come si tratti di «*un deposito antico, enorme e profondissimo di diritti, consuetudini, pretese, rivendicazioni, dai confini quasi sempre sfumati, che è preciso e primario dovere ed interesse del principe non comprimere e non minacciare, almeno frontalmente, rappresentando il cuore degli iura, dei costumi e della identità propria dei sudditi...*».

<sup>32</sup> E. MCQUILLIN, *A treatise on the Law of Municipal Corporations*, Chicago, 1911-1921, consultato anche nella seconda edizione del 1939-1945.

<sup>33</sup> E. MCQUILLIN, *A treatise on the Law of Municipal Corporations*, vol. 1, p. 97, Chicago, 1940.

<sup>34</sup> Vale la pena riportare il passo seguente, che dà appunto l'idea di come gli stessi elementi di forza delle città (italiane) sottolineati da Cattaneo vengano qui utilizzati in negativo ed eretti a concause dell'assoggettamento della città allo stato lungo tutto il continente europeo: «*the subordination of cities and towns as factors in government to state control during the period from 15th to 18th century is due to various causes. First, it may be said that at the beginning, local economic and social interests circumscribed or defined precisely the orbit in which the mind of the directing inhabitants moved. Everything beyond seemed foreign to the activities of the community. In*

Se nel descrivere la realtà europea il dato della preesistenza della città allo stato è *in re ipsa* e non necessita di menzione alcuna, ecco allora che nel passaggio a quella statunitense esso sembra divenire la cifra di questa subordinazione, che assume contorni più nitidi allorché, parlando dei diversi tipi di corporations l'autore colloca le città fra le public corporations, sottolineando come esse siano «*created by the sovereign power for public or political purposes, having for their object the administration of a portion of the powers of the state*»<sup>35</sup>, ed anzi specificando che le «*public corporations are not only creations, but instrumentalities of the state, and are subject to visitation and control...*»<sup>36</sup>.

In questa affermazione sembra quasi in qualche modo riemergere quella antica concezione della *communitas*, soggetto incapace sotto la tutela paterna dell'autorità centrale, che si riserva in proposito la visita e il controllo della stessa. A parte il rafforzamento dell'idea di soggezione attraverso il potere dall'alto di creazione della città, non molto pare esser cambiato dalle *pupillae* dello stato pontificio della prima età moderna descritte dal Cohellio o dal De Vecchis.

Municipal corporation è definita secondo la legge inglese «*the body corporate constituted by the incorporation of the inhabitants of a borough*»<sup>37</sup>, e a seguire anche dalla giurisprudenza americana, al cui riguardo McQuillin osserva come «*in American law an incorporated city, town, village or borough, or a municipal corporation proper may be described in outline to be a legal institution, or body politic and corporate, established by public law, or sovereign power, evidenced by a charter, with defined limits and a population, a corporate name, and a seal, though a seal is not essential, and perpetual succession, primarily to regulate the local or internal affairs of the territory or district incorporated by officers selected by the corporation, and secondarily, to share in the civil*

---

*course of time local government became oligarchic. Not only so; it was dominated solely by the peculiar interests of the given community, or rather, to speak precisely, of those who managed its affairs. The people generally were not consulted; they were utterly ignored. Second, when it was realized that self-interest extended beyond the limits of the community and that the central government was necessary to a broader development of all activities, and in fact could be made an instrument to aid localities, it appears that no objections were interposed to central control, but on the other hand, everywhere cities and towns became merged in the new political system as mere creatures, agencies or instrumentalities of the general government, subject to its leadership and control. Town and city property, for the most part, finally came to be looked upon as the property of the state or central government, held by the community in the capacity of trustee only, as distinguished from that of proprietor, and subject at all times to the full direction and control of the superior power. The causes which brought about the subordination of the city to the state may be approached from a different angle and stated otherwise: first, the gradual concentration of more and more power in the central government, due to new ideas in the development of state government...second, the frequent wars on the continent. These almost constant occurrences hampered or thwarted industry, commerce, trade and manufacture, and in many instances resulted in the destruction of influential urban communities, in whole or in part. Third, sea-port cities, depending mainly on commerce on the sea, declined when old trade routes were largely abandoned and new ones established which resulted in eliminating many cities, and causing new commercial centers to be planted... fourth, the abandonment of the guild plan in manufacture and trade...», E. MCQUILLIN, *A treatise on the Law of Municipal Corporations*, cit., vol. 1, pp. 99-100.*

<sup>35</sup> E. MCQUILLIN, *A treatise on the Law of Municipal Corporations*, cit., vol. 1, pp. 369-370.

<sup>36</sup> E. MCQUILLIN, *A treatise on the Law of Municipal Corporations*, cit., vol. 1, pp. 370-371.

<sup>37</sup> Questa la definizione data dal *Municipal Corporations Act*, del 1882, relativamente alla quale commenta e specifica l'autore come «*...in England, as in this country, it is the inhabitants who are incorporated, and not the officers or the council or governing legislative body through whom they act...*», E. MCQUILLIN, *A treatise on the Law of Municipal Corporations*, cit., vol. 1, p. 373.

*government of the state in the particular locality...»<sup>38</sup>. In realtà, mancando nel modello politico americano la spinta accentratrice tipica delle realtà appena descritte, la città si conferma come una entità che gode di certa autonomia, e che soggiace all'autorità solo a determinate condizioni. La dottrina americana si trova ad analizzare il concetto di città sulla base delle categorie storiografiche tradizionali, adattandole e calandole nella propria recente e peculiare storia, che vede la nascita dello stato di fatto anteporsi a quella delle città, che negli Stati Uniti nascono e dipendono completamente dalla volontà degli organi statali centrali.*

La città statunitense appare quindi un'entità sì subalterna all'autorità statale, da essa ontologicamente dipendente, giacché da essa viene istituita - al punto che come le comunità dello stato pontificio di età moderna è soggetta a visita e controllo - ma riesce tuttavia a mantenere margini di indipendenza attraverso l'autonomia legislativa in alcuni specifici settori, e l'esercizio del self-government, che sembrano sganciarla così dall'avallo dell'autorità centrale, ma incontrano un limite e la costringono a cedere il passo ogni volta che viene toccato il terreno statale.

La città americana per Cattaneo incarna un modello politico in grado di far funzionare capillarmente gli ingranaggi della macchina statale, e nei suoi scritti Cattaneo arrivare così ad abbracciare la realtà americana, vedendo in essa il sostrato e la materia prima per la realizzazione del suo sogno degli Stati Uniti d'Italia e d'Europa.

## **II - IL CARATTERE STATUALE PONTIFICIO NELLE FORMAZIONI CITTADINE DI PERIFERIA: LUOGHI DI ESERCIZIO DEL POTERE E DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE**

---

Le tesi cattaniane sullo sviluppo del federalismo a partire dall'identità cittadina e non dall'emanazione dall'alto dello stato, che universalmente divulga ed impone le norme ordinatrici della cittadinanza, capovolgono quello che è stato sino ad allora il dibattito e la riflessione storiografica tradizionale sul tema. Quanto alla dottrina italiana, diversi studiosi hanno parlato di città quale laboratorio politico, vedendo nelle formazioni cittadine italiane preunitarie quel raggruppamento dei termini minimi per l'esercizio del governo statale.

Ma quale è invero la situazione delle città italiane a partire dal Seicento in poi? E quale quella specifica dello stato pontificio? La penisola vede sul proprio territorio una moltitudine di organi istituzionali, che sovrappongono le proprie strutture alle numerose entità locali che da tempo immemore la affollano. Nella realtà del Granducato di Toscana di antico regime, ad esempio, è la situazione di pluralismo istituzionale di cui parla Luca Mannori a vedere l'amministrazione centrale instaurare rapporti *ad hoc*, quasi scendere a patti con le singole realtà locali, esercitando di conseguenza un tipo di governo sul territorio diversificato ed assai poco omogeneo<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> E. MCQUILLIN, *A treatise on the Law of Municipal Corporations*, cit., vol. 1, p. 373.

<sup>39</sup> Le singole realtà locali sono restie a piegarsi *tout court* al potere centrale, tendendo ad instaurare con esso più che un rapporto di sudditanza, un rapporto di collaborazione; L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, cit., p. 23, che parla in questo senso di rapporti regolati in forma parcontrattuale. Per Mannori il Granducato di Toscana si presenta come «*uno stato di città, formatosi per aggregazioni progressive delle une e delle altre e costituente quindi un mosaico di ordinamenti minori tenuti insieme da una fitta trama di vincoli pattizi*», L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, cit., p. 21. Si è ancora lontani da una coscienza propriamente statale, ed in

Quanto allo stato pontificio, la situazione vede l'affastellarsi delle varie congregazioni cardinalizie nell'occupare e sottrarre alle città spazi di autonomia locale.

Nel caso del Buon Governo, come visto, ciò si concreta nell'avocazione a sé della materia economico-fiscale, sino ad allora di esclusiva competenza e spettanza delle comunità locali. Accade allora che alcune fra le istituzioni amministrative che fanno da raccordo fra centro e periferia trovino così riconoscimento e forza non sull'intero territorio statale, ma declinino diversamente le proprie sfere di potere a seconda della città, o delle comunità cui si rivolgono<sup>40</sup>.

Se Cattaneo ha considerato la città quale cellula indispensabile dello stato moderno, uno stato che senza di essa quasi non riesce a giustificare la propria presenza e

---

Toscana all'epoca si ragiona ancora con le categorie medioevali, dando rilevanza e centralità a concetti quali quello di *communitas*, vero e proprio micro-ordinamento, dotato di autonomia ed indipendenza. Sempre Mannori rileva come «*la città resta un ordinamento particolare accanto ad altri ordinamenti particolari, giacché l'instaurarsi di un rapporto dominativo non implica affatto una fusione tra i due soggetti o l'incorporazione dell'uno nell'altro. La confluenza di un gran numero di comunità in un'unica compagine statale, guidata da una di esse, non dà luogo ad alcuna novazione istituzionale, né alla nascita di alcun protagonista ulteriore rispetto a quelli originari.*», in L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, cit., p. 22-23.

<sup>40</sup> Emblematico in questo senso il caso di Bologna, vera e propria metropoli dello stato pontificio, la quale, fin dal 1592, ottiene come visto l'esenzione dalla giurisdizione della congregazione del Buon Governo. Il patriziato bolognese acquista infatti fra il XVI e XVIII secolo un potere tale da riuscire a condizionare il governo del territorio circostante ed il rapporto con l'autorità centrale. Si avverte quasi una sorta di 'ricatto', che fa leva sulle aspirazioni temporali della Chiesa nelle varie elezioni politiche ad essa interne, fortemente influenzabili dalle grandi famiglie e dai grandi agglomerati urbani, fra cui anche Bologna, che proprio a cagione di tal fatto, riesce ad andare esente dalla giurisdizione del Buon Governo, contando sull'esistenza di una forte rete clientelare, evidentemente in grado di influenzare le scelte di politica pontificia centrale. Cfr. in tal senso A. DE BENEDICTIS, *Patrizi e comunità: il governo del contado bolognese nel Settecento*, Bologna, 1984, che fa notare come nel corso del 1600 l'autonomia di Bologna dal governo dello Stato Pontificio fosse dai contemporanei avvertita nel senso di arrivare a configurarla una regione a sé stante, considerazione dovuta anche alla presenza di una pluralità di rapporti tipica degli assetti propri degli stati regionali. Così sempre A. DE BENEDICTIS, *Patrizi e comunità...*, ibidem, «*Governare il contado significava per il ceto senatorio bolognese emanare le norme che garantissero il suo predominio economico e politico sul territorio soggetto e sulla popolazione che in esso abitava e lavorava, e predisporre l'applicazione*». Ed è proprio l'istituzione del Senato che testimonia il patto raggiunto fra patriziato bolognese e papato: quest'ultimo è costretto infatti a riconoscere il meccanismo che vede una rilevante partecipazione da parte della nobiltà cittadina al potere, determinata anche dalla mancanza in Bologna di un apparato governativo centrale idoneo a contrastare l'ascesa indisturbata del patriziato al potere ed al controllo del governo sul territorio. Sul caso di Bologna, e sulla sua sostanziale autonomia dal potere centrale pontificio cfr. ancora le considerazioni svolte nella prima parte della presente disamina; A. DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto. Una città (Bologna) nello stato (pontificio)*, estr. da <Scienza & politica: per una storia delle dottrine>, n° 4, Trento, 1990, pp. 59-72; nonché S. TABACCHI, *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, 2007 p. 151 ss., il quale fa notare fra l'altro che «*l'autonomia di importanti aree dello Stato Pontificio dall'amministrazione del Buon Governo dimostra l'assenza di un coerente progetto di unificazione amministrativa*».

sovranità, nella dimensione politica pontificia cinque-seicentesca l'autorità centrale ha tentato di - e voluto - inquadrare città e comunità entro la dimensione della tutela, relegandole ad una condizione di quasi totale incapacità. Ciononostante, la realtà dei fatti pare raccontare un'altra storia, e restituire l'immagine di molte città che riescono sovente a far valere la propria forza sul centro, ed il termine pupilla non riesce invero ad esprimerne correttamente ed esaustivamente la vera essenza.

Definizioni della città, della *civitas*, fanno capolino nella dottrina dell'epoca<sup>41</sup>, ma sembrano tuttavia fermarsi ad una mera descrizione ed elencazione dei suoi elementi costitutivi, e non molto ci dicono sull'esercizio in concreto del governo territoriale.

Nella considerazione della nascita dell'apparato amministrativo pontificio, appare dunque imprescindibile riflettere sul ruolo svolto dai corpi territoriali.

Senza dover necessariamente andare a ritroso alla nascita e struttura delle città di età romana ovvero greca<sup>42</sup>, si è potuto vedere non solo come le formazioni cittadine preesistano allo stato, ma soprattutto che anche grazie alla loro indipendenza ed autonomia è stato possibile per i cittadini riconoscersi e vivere in uno spazio politico delimitato, definito, in grado di garantire quel livello di pace e sicurezza sociale cui ogni società aspira.

Tratti comuni si sono ravvisati in molte città dell'Occidente, ma non c'è dubbio che la peculiare situazione dei Comuni italiani abbia attirato l'attenzione degli studiosi.

Due gli storici che si sono maggiormente occupati di questo tema, facendo esplicito riferimento alla situazione pontificia: Pierre Toubert, e Jean Claude Maire-Vigueur. Entrambi hanno concentrato il proprio ambito di ricerca su questi territori, cercando di individuare gli elementi decisivi per comprendere la nascita e lo sviluppo dei comuni italiani.

Un assunto fondamentale è stato fra l'altro quello secondo cui, nell'analisi delle formazioni cittadine pontificie, Roma, la città forse per antonomasia, sia stata tirata fuori, proprio per la sua peculiare condizione di città intrisa a tal punto del potere religioso e con regole temporali a dir poco sacrali, da esser impermeabile e scevra da ogni tentativo di categorizzazione<sup>43</sup>.

La storiografia ha allora affrontato il dibattito sulla nascita dello stato moderno prendendo ad esempio la realtà dei domini pontifici, identificandola come visto quale osservatorio privilegiato del fenomeno in questione e definendola a più riprese in termini di «*laboratorio politico dello stato moderno*»<sup>44</sup>.

Allo stesso tempo, alcuni studiosi - su tutti Bandino Giacomo Zenobi - hanno optato per un inquadramento della medesima realtà a partire dalle formazioni cittadine

---

<sup>41</sup> Cfr. *infra*, cap. 2.

<sup>42</sup> C. CATTANEO, *La città come principio ideale delle istorie italiane...*, cit., n. 42, pp. 657-659, nonché n. 44, pp. 689-693; E. MCQUILLIN, *Cities of Ancient Greece*, in <St. Louis Law Review>, 7, issue 4, 1922, pp. 200-208.

<sup>43</sup> cfr. nota successiva.

<sup>44</sup> Cfr. le considerazioni svolte in tal senso nel capitolo primo della parte prima della presente disamina.

locali<sup>45</sup>, dalla costellazione di grandi e piccoli centri, dalle città e dai villaggi rurali, e dai ceti in forza sul territorio, sottolineando l'importanza di queste entità locali che, preesistenti al tessuto statale, non sono state ad esso automaticamente inglobate, ma hanno anzi ove possibile cercato di mantenere ampi margini e spazi di autonomia dal centro, dettando le condizioni per la gestione del potere sul territorio<sup>46</sup>.

Molto più che a Roma, città in certo senso atipica e patologicamente intrisa di connotati spirituali<sup>47</sup>, per comprendere appieno la dimensione statale dello stato pontificio, si è allora guardato alle formazioni cittadine di periferia, alla loro composizione, al rapporto instaurato con il potere centrale, al modulo di governo territoriale sviluppato ed adottato<sup>48</sup>. L'istituzione che fa da fulcro del sistema e veicola il potere non è quindi lo stato, bensì la comunità<sup>49</sup>.

### **III - LE “BEN REGOLATE CITTÀ” QUALE MODULO DI GOVERNO RAPPRESENTATIVO NEL PENSIERO DI GIOVANNI BATTISTA DE LUCA**

---

Nell'opera *Il Dottor Volgare*, Giovanni Battista De Luca utilizza per la prima volta l'espressione «*ben regolate città*» per riferirsi a quelle città che «...*presentavano un modulo di governo rappresentativo secondo il quale nobili e popolari sono formalmente separati...*»<sup>50</sup>.

L'espressione riesce a descrivere così efficacemente le realtà territoriali pontificie dell'epoca che negli anni Novanta del secolo scorso viene presa in prestito da Bandino Giacomo Zenobi per il suo lavoro sui rapporti tra governo centrale ed

---

<sup>45</sup> Fra tutti, B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>. Modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, Roma, 1994.

<sup>46</sup> Anche ad esempio opponendosi all'imposizione da parte del centro di organi di gestione e controllo amministrativo-fiscale come appunto la congregazione del Buon Governo. In tal proposito, S. TABACCHI, *L'amministrazione temporale pontificia tra servizio al papa ed interessi privati (XVI-XVII)*, in *Offices, écrit et papauté (XIIIe-XVIIe siècle)*, études réunies par Armand Jamme, Olivier Poncet, Rome, École française de Rome, 2007, pp. 569-599.

<sup>47</sup> Cfr. cap. 1 parte prima.

<sup>48</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 5. Cfr. capitolo 1 della parte prima della presente trattazione.

<sup>49</sup> L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, cit., p. 25 ss.

<sup>50</sup> G.B. DE LUCA, *Il Dottor Volgare...*, cit., p. Più estesamente, l'espressione ricorre svariate volte nel corso dell'opera, vale la pena riportarne un passaggio significativo, in cui il De Luca descrive l'organizzazione interna di questa compagine, G.B. DE LUCA, *Il Dottor Volgare...*, cit., libro III, Delle Preminenze, capitolo VII, p..., «*come ancora, essendo solite quasi tutte le ben regolate città d'Italia, governarsi per un consiglio generale rappresentativo di tutto il popolo, sicché da questo si faccia l'elezione del Magistrato ordinario, et anche si facciano tutti gli altri negozij gravi, che per disposizione di legge, si devono fare da tutto il popolo congregato in consiglio generale; che però questi sogliono dirsi consiglieri, ovvero decurioni; quindi entra il dubbio, se tal carica produca nobiltà in quel luogo; et in ciò si scorge qualche varietà d'opinioni, però l'affermativa non è lontana dal probabile, mentre il nome o termine di patrizio, il quale è tanto stimato in questa materia di nobiltà, e particolarmente nella nostra Italia...*»

autonomie locali nello stato della Chiesa di età moderna<sup>51</sup>.

L'autore rileva come questo modulo di governo fosse sì diffuso nella realtà territoriale pontificia, ma anche e soprattutto «*negli spazi istituzionali, in proporzioni tali da porsi come esemplare e da ridisegnare in modo nuovo i contorni politici e costituzionali dello stato stesso per quanto attiene alle formazioni urbane di periferia che si presentassero con un minimo di consistenza demografica e di spessore civile...*»<sup>52</sup>.

Le città che hanno sviluppato ed adottato questo modello di governo hanno perciò saputo mantenere la propria autonomia ed i propri spazi politici a livello locale<sup>53</sup>, e ciò ha loro permesso di porsi quale interlocutori dell'autorità centrale ed esser parte attiva nel processo di statalizzazione<sup>54</sup>.

L'espressione compare non solo negli scritti di De Luca, ma viene utilizzata nel linguaggio dottrinale coevo e successivo quasi quale categoria descrittiva ricorrente non solo per intendere una certa realtà periferica pontificia, ma anche ad esempio allorché si afferma che «*...siccome negli affari politici tanto di guerra che di pace occorrono sovente delle materie che vogliono essere trattate con grande cautela e segretezza, il che difficilmente sarebbesi potuto ottenere davanti ad un consiglio generale, perciò ogni ben regolata città costituì un consiglio minore formato da pochi, ma scelti e migliori membri dell'università, a cui si rimettevano le segrete risoluzioni del governo, eseguendosi poi quello che dal voto dei più restava determinato...*»<sup>55</sup>.

E' un fatto che a partire da fine Seicento essa compaia in un certo numero di scritti, utilizzata da autori che se ne servono per rappresentare non solo il peculiare modulo di governo territoriale di alcune città degli stati italiani, ma anche per rappresentare caratteri e tratti comuni di queste città.

L'uso dell'espressione entra talmente nel linguaggio comune che si estende a ricomprendere ulteriori sfumature, un po' come accaduto nel corso dei secoli al concetto di buon governo<sup>56</sup>. Di «ben regolate città» parla allora nel Settecento anche il Muratori, legandolo all'esercizio della carità cristiana e dei doveri cui sono tenute le città nell'assistere e supportare soggetti bisognosi, utilizzando l'espressione a più

---

<sup>51</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 7.

<sup>52</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., pp. 7-8.

<sup>53</sup> Lo Zenobi valuta un elemento fondamentale nel processo evolutivo delle forme di governo politico della periferia pontificia a cavallo tra il XV ed il XVIII, e cioè «*...il trapasso dalle signorie in sfacelo, dalla feudalità in rotta e dalle oligarchie ancora largamente informali, ai patriziati cittadini...*», che rappresenta un «*...varco attraverso il quale osservare, con prospettive diverse..., alcuni elementi che hanno caratterizzato lo stato pontificio in questi secoli: l'entità dell'accentramento, la scelta dei moduli, degli strumenti, dei soggetti di governo per le aree di periferia, gli itinerari istituzionali adottati ai vari livelli...*», B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., p. 9.

<sup>54</sup> B.G. ZENOBI, *Le <ben regolate città>...*, cit., pp. 8-9.

<sup>55</sup> D. MULETTI, *Memorie storico-diplomatiche appartenenti alla città ed ai marchesi di Saluzzo raccolte dall'avvocato Delfino Mulletti, saluzzese*, tomo III, Saluzzo, 1830, p. 158.

<sup>56</sup> sul concetto di buon governo, cfr. cap. 1 della presente trattazione.

riprese<sup>57</sup>.

E ancora, il cardinal Carafa nella *Costituzione per il buon governo della città di Comacchio e sue attenenze*, facendo riferimento alla importante e necessaria presenza delle Arti della città di Comacchio, «*che tanto influiscono al pubblico vantaggio, quanto recano col trascurarsi di serio danno e pregiudizio...fu questo il perché ordinammo per gli atti di pubblico notaro si unissero come nelle altre ben regolate Città...*»<sup>58</sup>.

L'espressione diviene talmente comune che la si ritrova addirittura nell'*Arte oratoria* di Giuseppe Maria Platina, che la impiega per spiegare l'uso delle proposizioni universali e particolari, deducendo l'argomento secondo cui «*tutte le Città ben regolate sono felici*»<sup>59</sup>.

Le ben regolate città sono dunque gli enti locali che sono riusciti attraverso l'esercizio virtuoso dell'autonomia legislativa e del potere politico su base locale a porsi quali interlocutori privilegiati del centro nel processo di statalizzazione dello stato pontificio. Esse assommano in sé non solo lo specifico modulo di governo adottato, ma anche e soprattutto la volontà dei cittadini, le percezioni, tendenze, ambizioni nel rapporto con i poteri centrali. Ecco allora che lo Zenobi arriva a considerare tali comunità in termini di «*deposito antico, enorme e profondissimo di diritti, consuetudini, pretese, rivendicazioni...*».

Ed è proprio in questa definizione che sta la forza e l'essenza delle ben regolate città, che si ergono a modello politico pontificio locale per eccellenza e riescono ad

---

<sup>57</sup> L.A. MURATORI, *Della carità cristiana in quanto essa è amore del prossimo: trattato morale di Lodovico Antonio Muratori*, Bassano, 1768, p. 239: «*é da desiderare, e l'ha da procurare la Compagnia della Carità, che sia trovato convenevol ricovero ai poveri pazzarelli; e ne ha l'obbligo ogni ben regolata Città...*»; e ancora, p. 255: «*...perché fra gli altri duri effetti della povertà vi é ancor quello di vedersi non rade volte i meschini abbandonati nelle Carceri, e senza chi pigli la difesa delle loro cause, e persone: sogliono le caritative e ben regolate città scegliere e pagare avvocati e procuratori, che assistano in ciò al bisogno dei poverelli...*»; p. 269: «*Si dovrebbe togliere, se mai si potesse, la mendicità tutta di mezzo alle città ben regolate, e non per contrario accrescerla...*»; p. 289: «*e però presso gli Ateniesi, per tacere d'altre ben regolate città..., eravi un magistrato, a cui spettava il vegliare sopra chiunque voleva vivere senza sua fatica del pane altrui...*»; p. 293: «*e appunto quest'ultimo ripiego [il somministrare aiuto ai bisognosi] è quello che io son qui per proporre come lodevolissimo, e raccomandare come utilissimo ad ogni città che aspiri alla gloria di piacere a Dio e di ben regolare se stessa...*».

<sup>58</sup> F. CARAFA, *Costituzione per il buon governo della città di Comacchio e sue attenenze. dell'Eminentissimo, e Reverendissimo Signor Cardinale Francesco Carafa, Legato a Latere della Città, e Ducato di Ferrara &c.*, Comacchio, 1780, p. 89.

<sup>59</sup> G.M. PLATINA, *Arte oratoria di Fra Gioseffo Maria Platina minor conventuale dedicata al padre S. Francesco D'Assisi*, Bologna, 1716, p. 64: «*Le [proposizioni] Universali sono quelle, che ordinariamente servono di maggior proposizione al sillogismo, e per le quali si traggono conclusioni scientifiche, e dimostrative. Per esempio: Tutte le città ben regolate sono felici. Si facci la minor proposizione, e si dica: questa è Città ben regolata; che seguirà? seguirà una conclusione scientifica, dimostrativa, innegabile. Le [proposizioni] Particolari sono quelle, che ordinariamente servono d'antecedente all'Entimema Oratorio. Per esempio: Questa é Città felice, perché ben regolata. La conclusione, che si trae dalla proposizione particolare, non é dimostrativa; ma verisimile, perché quando diciamo: Questa Città é ben regolata, dunque é felice; rimane in dubbio se le Città ben regolate sien felici; e per togliere il dubbio convien formare una proposizione universale, e dire: tutte le Città ben regolate sono felici...*».



instaurare con l'autorità centrale un dialogo paritario, contribuendo in modo determinante alla costruzione dell'apparato istituzionale ed amministrativo dello stato moderno.

## CAPITOLO II - *COMMUNITAS, CIVES*, ACCESSO ALLE RISORSE COLLETTIVE: DIGRESSIONE SUGLI ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI/1

Una delle sfere di competenza nelle quali maggiormente si concentra l'operato della Congregazione del Buon Governo è quella che si occupa della gestione amministrativa e finanziaria degli assetti collettivi nei territori pontifici.

Si è già avuto modo di rilevare la problematicità della sua azione a livello locale, data anche la fitta ed eterogenea costellazione di entità locali di cui gli spazi del governo temporale pontificio si compongono in età moderna, e con cui la congregazione si trova regolarmente ad interfacciarsi.

Fra questi, le *communitates*, intese nell'accezione di enti pubblici, centri di imputazione di interessi, in breve, i Comuni. All'interno di esse vivono i *cives*, le *Comunità et Popolo*, le *Comunità et Homini*, che delle prime formano parte, ed in esse trovano pieno riconoscimento giuridico in quanto enti esponenziali che li rappresentano, ma pure vi restano separati, sul piano identitario e, per quel che qui rileva, soprattutto sul piano dell'esercizio dei diritti collettivi.

L'interpretazione del termine *communitas*, parola di assai frequente uso nella dottrina e giurisprudenza di età moderna, diviene allora cruciale per poter comprendere la vita distinta, e pure parallela di questi due soggetti, che si toccano, si intersecano, in alcuni casi quasi si confondono, ma tuttavia rimangono ben separati nelle proprie identità, due entità che per il soddisfacimento dei rispettivi bisogni arrivano talvolta addirittura a porsi in conflitto l'una con l'altra.

Una volta affrontata la questione definitoria, presente e viva non soltanto nella dottrina e giurisprudenza sei-settecentesca, ma anche nelle fonti archivistiche del fondo della nostra congregazione, si circoscriverà l'indagine all'analisi degli assetti collettivi.

Anche qui punto di partenza rimarrà il piano definitorio, giacché proprietà collettive ed usi civici - spesso, anzi quasi sempre trattati unitamente - costituiscono invece diverse e separate declinazioni e modelli di espressione del fenomeno dell'appartenenza collettiva.

Si affronterà quindi la dimensione degli assetti collettivi nel mondo moderno, e parallelamente ci si soffermerà sulla realtà particolare degli usi civici, forma di gestione collettiva esercitata su beni privati, nella grande maggioranza dei casi beni nella disponibilità del signore feudale, ed in particolare sulla giurisprudenza rotale in tema di regime delle *utilitates* prodotte dal fondo.

Infine, con l'aiuto delle fonti si concluderà analizzando il ruolo delle comunità e dei

*cives* che ne fanno parte tra gestione e titolarità di questi assetti, sottolineando in particolare il ruolo di questi ultimi, veri titolari dei beni: l'ente esponenziale Comune - che si li rappresenta nell'esercizio della gestione collettiva - non può infatti disporne, ed accade allora che le fonti sovente ritraggano e testimonino un ente locale in antitesi ed aperto conflitto con essi nel compimento della funzione gestoria.

## I - UN PROBLEMA DEFINITORIO NELLE FONTI: DOTTRINA E GIURISPRUDENZA A CONFRONTO

---

L'indagine che qui si propone presuppone qualche ulteriore riflessione riguardante la moltitudine ed incertezza terminologica che caratterizzano l'uso del concetto di comunità da parte della dottrina e più in generale la materia degli assetti collettivi in età moderna<sup>1</sup>. Quanto a quest'ultimo ambito, la confusione nella definizione delle succitate categorie sembra accompagnare nei secoli interpreti e studiosi dei beni collettivi, quasi a farne una peculiarità, un tratto distintivo della materia<sup>2</sup>.

Il problema definitorio si manifesta infatti a più riprese, allorché si pongono all'attenzione due interrogativi, il primo relativo a cosa debba intendersi con il termine *communitas*, ed il secondo, direttamente ad esso collegabile, riguardante la sua capacità giuridica ed il contenuto dei diritti ad essa spettanti, fra cui quelli sulle terre comunitarie. C'è poi infine la questione, anche qui terminologica, relativa ai concetti di godimento collettivo ed uso promiscuo.

I beni collettivi di età moderna sono in prevalenza riconducibili alla terra, sono i campi, le macchie su cui viene esercitato per lo più il pascolo, ma anche si raccoglie la legna ed ogni altro genere di *utilitas* prodotta dalla natura<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sulla terminologia e l'utilizzo nelle fonti di aggettivi come «collettivo», «comune», «comunitario», A. DANI, *Usi civici nello stato di Siena di età medicea*, Bologna, 2003, p. 10 ss., nonché ID., *Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi*, in <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, 2005, fasc. 1, pp. 61-84, e ID., *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in <Historia et Ius>, 6, 2014, paper 7, pp. 1-48, url: <http://www.historiaetius.eu>.

<sup>2</sup> In proposito, le considerazioni di Alessandro Dani nella bibliografia citata nella nota precedente. Sull'utilizzo del concetto di usi civici per ricomprendere le tante e diverse declinazioni dell'appartenenza collettiva da parte della dottrina e giurisprudenza fino al secolo scorso, G. CERVATI, *Profili storico-giuridici dei demani collettivi e degli usi civici*, in <Nuovo diritto agrario>, p. 301 ss.; ID., *Appunti sulla titolarità da parte del comune dei diritti d'uso civico*, in <Rivista giuridica umbro-abruzzese>1962, p. 74 ss.; ID., *Terre comuni e usi civici*, in <Il Comune democratico>, 1973, p. 31 ss.; ID., *I Comuni e l'agricoltura*, in <Rivista giuridica Umbro-Abruzzese, 1961, p. 425 ss. Sulla figura di Guido Cervati, M.A. LORIZIO, *Cervati, Guido*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, pp. ---Si rimanda inoltre alle considerazioni di Fabrizio Marinelli, in F. MARINELLI, *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011, nonché ID., *Gli usi civici*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, a cura di, *Trattato di diritto civile e commerciale*, prima e seconda edizione, Milano, 2003 e 2013.

<sup>3</sup> Su tutti l'opera ormai classica, che ha introdotto il dibattito storico-giuridico sui beni collettivi in Italia, P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977. Dal punto di vista del diritto positivo cfr. poi in linea

Tornando all'idea di *communitas*, occorre anzitutto riflettere sulla realtà dei territori pontifici in età moderna, realtà che, come si è avuto modo di analizzare nei capitoli precedenti, le vede quale enti che preesistono al potere centrale, ed hanno però tutto l'interesse ad esservi inglobati, la cui forza rispetto ad esso risiede nell'attitudine a gestire, organizzare e definire lo spazio politico locale ed allo stesso tempo influenzare e in alcuni casi addirittura dettare le politiche sovrane<sup>4</sup>.

La riflessione sul concetto di comunità arriva così ad occupare parte importante del pensiero giuridico di età moderna, che si interroga sul tema, ma non riesce tuttavia a darvi risposta definitiva ed univoca. Parallelamente, essa travalica i confini dell'ambito dottrinale per riversarsi in quello giurisprudenziale e della prassi, con molte *decisiones* del tempo che cominciano a farvi riferimento fornendo proprie interpretazioni e conclusioni. Ed è proprio nello stato pontificio fra l'altro che questo fenomeno sembra verificarsi con maggiore evidenza, con dottrina e giurisprudenza proceder sovente di pari passo, confrontandosi su problemi interpretativi e definitivi<sup>5</sup>.

Si è sottolineato in precedenza come le comunità si pongano in rapporto tutelare con il centro, che le vede come pupille, soggetti incapaci, e così vi giustifica l'esercizio del controllo – anche e soprattutto attraverso organi come il Buon Governo –; al tempo stesso però, attraverso atti quali ad esempio l'invio delle *tabellae*<sup>6</sup>, si dà atto del fatto che esse sono altro dal centro, sono sì avvilluppate nella trama del potere centrale, ma rimanendovi corpi autonomi e giuridicamente indipendenti. Quale allora la definizione di comunità?

Il termine *communitas* dal punto di vista descrittivo viene spesso ricondotto a molteplici e diversi altri concetti, fra tutti quelli di *universitas*<sup>7</sup>, *civitas*<sup>8</sup>, *castrum*<sup>9</sup>,

---

generale sul tema F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, a cura di, *Trattato di diritto civile e commerciale*, prima e seconda edizione, Milano, 2003 e 2013, nonché V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983. Per quanto riguarda l'approccio dottrinale sulle *utilitates* in prospettiva storico-giuridica, A. DANI, *Frutti naturali Frutti naturali e domini comunitari nell'esperienza giuridica di Antico Regime*, in <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, 2006, fasc. 1, pp. 105-120.

<sup>4</sup> Sul ruolo degli enti locali nel reticolo nelle maglie del potere centrale, cfr. le considerazioni svolte nella parte prima della presente trattazione, ed in particolare del 3° capitolo. Quanto al differente regime in essere fra comunità *immediate subiectae* e comunità *mediate subiectae* si rimanda alla parte prima, 1° capitolo, paragrafi 1.3 e 1.4.

<sup>5</sup> Su tutti, G. COHELLIO, *De bono regimine rerum ad Universitas spectantium*, in *Bullam X Clementis Papae VIII Commentaria*, Romae, 1656; P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae Auditorum ad materiam boni regiminis spectantes... In hoc volumine recollectae...*, tomus tertius, Romae, 1732; G.B. DE LUCA, *Il Dottor volgare, ovvero, Il compendio di tutta la legge civile, canonica, feudale, e municipale, nelle cose più ricevute in pratica : moralizzato in lingua italiana per istruzione, e comodita maggiore di questa provincia*, Roma, 1673; ID., *Il cardinale della Santa Romana Chiesa pratico*, Roma, 1680.

<sup>6</sup> Sul processo di invio delle tabelle si rimanda alla parte prima della presente trattazione, capitolo secondo, paragrafi 2.1 e 2.2.

<sup>7</sup> Il Cohellio definisce fra l'altro l'*universitas* come «*nomen generale est, et aptum comprehendere tam homines, quam caetera animalia ratione carentia...*», sottolineando poi come «*universitas*

*villa*<sup>10</sup>, ognuno di essi focalizzato su un diverso aspetto, magari non sempre in armonia con l'essenza della prima<sup>11</sup>.

Osserva in merito efficacemente il Tabacchi come sia tuttavia possibile tracciare alcuni tratti comuni, «...in una mescolanza di elementi diversi: una collettività, un territorio, un patrimonio, un consiglio, uno statuto..., un archivio, delle tabelle...»<sup>12</sup>. Per quel che qui rileva è invece importante concentrarsi non tanto sugli elementi strutturali che la compongono, quanto piuttosto sulla dicotomia, sulla duplicità dell'essenza della *communitas* che traspare da questi tentativi definitivi.

Essa esprime e ricomprende infatti la *persona ficta*, ma anche i soggetti che in essa sono rappresentati, e che a questa sono legati per via di quel rapporto che Roberto

---

*potest appellari genus continens plures species sub se, quarum una dicitur larga, quae facit provinciam, secunda minus larga, quae facit civitatem, tertia minima, ut castrum et villa...et his etiam adduci possunt societates, collegia, conventiculae, adunantiae, capitula et alia huiusmodi, de quibus habemus titulos particulares in corpore utriusque iuris...», e ancora aggiunge come essa «...nihil aliud est, quam ipsimet homines universitatis... quamvis personam propriam non habeat, sed fecte aliam personam a particularibus, et singularibus repraesentet. Et ideo si quid universitati debetur, singulis non debetur...ubi optime distinguit, quae res dicantur universitatis uti talis, et quae sint universitatis, ut singulorum, videndus, qui iuxta hac distinctionem decedit, quando sententiae late contra universitatem afficiant etiam singulas personas...», G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., pp. 58-59.*

<sup>8</sup> Si prende a mero titolo esemplificativo ancora il Cohellio, che si occupa del concetto di *civitas* alla glossa III dei suoi *Commentaria* alla bolla clementina istitutiva del Buon Governo, definendola come «...hominum multitudo societatis vinculo coadunata, murorum ambitu terminata, et mille passuum ab ipsis muris protendens...» e specificando come «...proprie, vero dicitur hodie civitas quae habet episcopum, et sicut civitatis nomine non comprehenditur diocesis, ita etiam nec e contra...». Descrive poi l'autore la *civitas* distinguendola in tre parti, «*civitas in tres partes dividitur; prima, est civium; secunda districtualium, tertia oppidanorum separatorum ab illo territorio civitatis...ubi quod aliquando civitas largius accipitur, etiam quod tractetur de muneribus subeundis et iurisdictione exercenda; et sub eius appellatione continentur casalia, vicus, territorium, districtus, et habitatores eorum...*», e precisa come «...efficitur autem Civitas, si Papa, vel Imperator scribat Castro, vel Oppido ut Civitati...», G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., pp.18-19.

<sup>9</sup> E ancora il Cohellio, sul concetto di *castrum*, trattato nella medesima glossa relativa alla *civitas*, rileva che «...castrum dicitur quasi casa alta, seu fortis, et munita muris, seu vallo; vel dicitur castrum quasi casa stricta, quia habitatio castris non denet esse diffusa, et nimis spaciosa, ne multa egeat custodia...», G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., p. 21.

<sup>10</sup> Nella medesima glossa III del Cohellio anche la definizione di *villa*, ma anche di *burgus* e *vicus*, tutti insieme riconducibili alla *civitas*, «...villa dicitur locus sine muris...et dividitur in urbanam, rusticam, et fructuariam...Sed nos accipimus villam, prout est congregatio hominum, et unitas quaedam domorum sine muris, et dicitur quasi vallata et circumdata, et quae sit extra muros civitatis...», precisando che «*villam, quae non habet corpus universitatis, non mereri nomen castris, nec ullam habere iurisdictionem, sed subesse civitati viciniore...*», G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., p. 21.

<sup>11</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., pp. 29-30.

<sup>12</sup> S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 31.

Esposito riconduce al concetto di *munus*<sup>13</sup>.

Comunità è dunque ad un tempo corpo ed individui, le cui volontà non sempre necessariamente coincidono, come appunto accade in tema di organizzazione e gestione degli assetti collettivi.

La dottrina seicentesca si occupa di definire la *communitas*, ma nel farlo sembra rimanere in certo senso fortemente ancorata alle impostazioni medievali<sup>14</sup>.

Ad esempio, nei *Commentaria* alla bolla clementina istitutiva della congregazione del Buon Governo, il Cohellio, riprendendo letteralmente Bartolo, la definisce quale «...*nomen generale pertinens ad universitatem civitatis, castris, villae et cuiuslibet municipii, eo quia ab ipsa hominum communitate principaliter regatur...*»<sup>15</sup>, anche se poi più avanti l'autore aggiungendo come essa abbia «*proprium patrimonium, et proprium peculium distinctum, et separatum ab illo privatorum et particularium personarum, etiamsi non habeat fiscum...adeout quod communitatis debetur, singulis non debetur, nec e contra...et hoc ita verum est, ut communitas non teneatur solvere collectas, et onera pro particularibus debitoribus, qui illa solvere possunt...*»<sup>16</sup> fa in realtà ampio riferimento al Pellegrini<sup>17</sup>, giurista ad egli quasi contemporaneo, attivo circa un cinquantennio prima.

La questione definitoria è viva ed emerge anche nella dottrina più autorevole del Settecento, si ritrova non sporadicamente nella raccolta di *decisiones*<sup>18</sup> della Sacra Rota Romana di Pietro Andrea De Vecchis<sup>19</sup>, così come nelle considerazioni del cardinal Giovanni Battista De Luca<sup>20</sup>, nei suoi volumi del *Theatrum veritatis et*

---

<sup>13</sup> R. ESPOSITO, *Communitas. Origine e destino della comunità*, Torino, 1998.

<sup>14</sup> Osserva Stefano Tabacchi come essa «...rimase fundamentalmente legata ai quadri costruiti da Bartolo, che aveva definito la comunità come un ' *nomen generale pertinens ad universitatem civitatis, castris, villae et cuiuslibet municipii, eo quia ab ipsa hominum communitate principaliter regatur...*», S. TABACCCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 28.

<sup>15</sup> G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., p. 47.

<sup>16</sup> G. COHELLIO, *De bono regimine...*, cit., pp. 47-48.

<sup>17</sup> M.A. PEREGRINO, *De privilegiis, et iuribus fisci, Libri octo*, Venetiis, 1604. Sul Pellegrini v. la voce di G. DI FINI, *Pellegrini, Marco Antonio*, in *Dizionario Biografico dei giuristi italiani*, vol. II, 2013, p. 1530.

<sup>18</sup> Le raccolte di *decisiones* costituiscono una fonte di primaria rilevanza, in quanto si pongono come *trait d'union*, in linea di continuità fra quanto astrattamente enucleato e concepito nelle scuole di diritto ed il diritto così come concretamente operante nei tribunali degli stati italiani preunitari, primo fra tutti quello della sacra romana rota. Sulla considerazione ed il ruolo da assegnare alle *decisiones*, G.B. DE LUCA, *Il Dottor Volgare, ovvero, Il compendio di tutta la legge civile, canonica, feudale, e municipale, nelle cose più ricevute in pratica: moralizzato in lingua italiana per istruzione, e comodità maggiore di questa provincia*, vol. I, Roma, 1673, proemio al capitolo VIII, opera consultata nell'edizione del 1839, Firenze, 1839, vol. I, pp. 50-51.

<sup>19</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae auditorum ad materiam boni regiminis, universitatum et communitatum, signanter status ecclesiastici...In hoc volumine recollectae...*, tomus tertius, Romae, 1732.

<sup>20</sup> A. DANI, *Stato e bene comune nel pensiero di Giovanni Battista De Luca*, in R. COPPOLA, E. LAVORÀNO, a cura di, *Alla riscoperta del Cardinale Giovanni Battista De Luca giureconsulto, Atti del Convegno nazionale*, Venosa, 2016, pp. 113-138. Cfr. poi gli altri contributi della citata opera collettanea, in particolare quelli di R. RUGGIERO, *La nuova retorica di Giovanni Battista De Luca e il disciplinamento dello Stato moderno*, pp. 32-49, e G. VALLONE, *La terra e il potere: il cardinale De Luca*, pp. 50-91.

*iustitiae*<sup>21</sup>, così come nel suo *Dottor Volgare*<sup>22</sup>.

Tentativi interpretativi sono attestati e riscontrabili anche nella giurisprudenza, come visto, in numerose *decisiones* della rota romana, ma anche nelle altre rote di altri stati italiani preunitari di antico regime, che provano anche loro a definire concetto ed ambito applicativo del termine *communitas*<sup>23</sup>.

La confusione tipica di questa materia sembra poi investire non soltanto la natura giuridica del concetto, bensì la stessa dimensione propriamente territoriale e morfologica entro cui la suddetta *communitas* va articolandosi<sup>24</sup>.

La trasposizione in lingua italiana dell'espressione latina da parte della storiografia contemporanea, e l'interpretazione di alcuni concetti ad essa correlati forse contribuiscono in tal senso, risultando forieri di incertezze, amplificate con ogni probabilità anche dal fatto che la lingua ufficiale contemplata ed utilizzata da giuristi e uomini di legge fosse ancora allora esclusivamente il latino<sup>25</sup>.

Il termine *communitas* poteva dunque prestarsi a ricomprendere una serie di figure identificanti ad un tempo il Comune-ente giuridico astratto, ovvero la comunità

---

<sup>21</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae sive decisivi discursus ad veritatem editi in forensibus controversiis canonicis, et civilis, in quibus, in urbe advocatus, pro una partium scripsit, vel consultus respondit Io. Baptista De Luca Venusinus. Per materias seu titulos distincti iuxta seriem de qua proxime*, Romae, 1669-1681.

<sup>22</sup> G.B. DE LUCA, *Il Dottor volgare, ovvero, Il compendio di tutta la legge civile, canonica, feudale, e municipale, nelle cose più ricevute in pratica: moralizzato in lingua italiana per istruzione, e comodità maggiore di questa provincia*, Roma, 1673.

<sup>23</sup> Si occupano delle molteplici accezioni della voce *communitas* numerose *decisiones* raccolte da P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, diffusamente richiamate più avanti nel testo ed in nota: la *decisio* 44, *Spoletana Primitiarum*, p. 95 ss., in cui si legge che «*communitas est collectio hominum sub certa villa, civitate, vel castro viventium*»; la *decisio* 178, p. 148, che la definisce «*...nil aliud est quam corpus civile repraesentatum a particularibus ipsum constituentibus...*»; in due *decisiones* si osserva poi come «*..in se est quoddam corpus fictum et inanimatum...*», rispettivamente la richiamata *Spoletana Primitiarum*, p. 95 e la *decisio* 114, p. 283; «*...repraesentat corpus fictum distinctum a particularibus...*» sempre nella *Spoletana Primitiarum*, p. 95, ma anche nella *decisio* 60, p. 148; nella *decisio* 114, è poi ancora «*...personam fictam et civilem...*», p. 283; «*..communitas non potest suis civibus praejudicare..*», *decisio* 111, p. 272; la *decisio* 144 ci dice poi come «*...vox dicitur individua, et unica et divisionem non patitur...*», p. 362; infine, la *decisio* 125, secondo cui «*...communitates plures quando constituent unum corpus...*», p. 310.

<sup>24</sup> Emblematica, in P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, la *decisio* 167, *Imolen. Ripatici super bono jure*, del 1 giugno 1725, che si occupa proprio di questo tema, e di cui è utile in questo senso riportare uno stralcio del *sommarium*, «*territorium, districtus et comitatus tametsi de iure promiscue usurpentur. 14. districtus, et comitatus vocabula promiscue usurpantur. 15. territorium civitatis praefertur a vocabulis districtus ac comitatus. 16. civitas cum suis castris, vicis et terris unum corpus constituit. 17. comitatenses dicunt illi qui sunt de eadem jurisdictione et territorio. 18. civium appellatione comprahenduntur etiam comitatenses. 20. verba comitatus, districtus, territorium, et similia de iure sunt aequivoca et quandoque promiscue, seu improprie adhiberi soleant. 22. territorium fines et fundorum nomina non natura, sed hominum destinatione constituuntur*».

<sup>25</sup> Sul tema si sofferma ampiamente il De Luca nel proemio al *Dottor Volgare*, cui integralmente si rimanda. Cfr. inoltre le considerazioni di P. FIORELLI, a cura di, *G.B. De Luca. Se sia bene trattare la legge in lingua italiana*, Firenze, 1980.

propriamente detta, ossia la collettività composta dagli uomini stanziati stabilmente in un dato agglomerato rurale od urbano<sup>26</sup>.

In linea generale, allorché spesso esso si rinviene nelle fonti, il riferimento che preme fare rimane primariamente al Comune, inteso quale entità astratta, alla quale come si vedrà più in dettaglio<sup>27</sup>, verrà imputata non anche la titolarità dei beni collettivi, bensì tuttalpiù una mera rappresentanza degli stessi<sup>28</sup>, appartenenti invero al popolo che vi abita<sup>29</sup>, e sui quali confluiscono tutti gli interessi di tali persone, che ivi stabilmente convivono e svolgono la propria vita.

Tale percezione, attributiva dell'appartenenza al popolo dei beni collettivi, sembra ancora non trovare espresso riconoscimento fra la dottrina italiana di età moderna, nonostante l'argomento risulti senza tema di smentita di vivo interesse.

Con ogni probabilità non si è ancora formato quell'*humus* idoneo a scardinare la proprietà dei beni comunitativi dal soggetto Comune, preferendosi continuare ad imputare in capo ad una *persona ficta*, esprimente però voce e *voluntas* popolari<sup>30</sup>, detta titolarità formale, riconoscendo invece ai *cives* soltanto un semplice diritto d'uso e di godimento sui detti beni; diritti che però, a ben vedere, negli anni

---

<sup>26</sup> In questo senso A. DANI, in *Frutti naturali e domini comunitari nell'esperienza giuridica di antico regime*, in <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, Milano, 2006, n° 1, p. 121, nota 31, sull'utilizzo, frequente nella documentazione e negli statuti del tempo, dell'endiadi «*Communitas et Homines*», «*Comune e Uomini*», ricomprendente due concetti non diametralmente opposti, ma «*due modi di palesarsi della stessa realtà*», vista da prospettive ed angolazioni diverse; la tesi di Dani fa leva sul rilievo che nell'esperienza medievale, al di fuori delle articolazioni proprie delle istituzioni comunali, quali consigli, ufficiali maggiori etc., non sono rinvenibili altre forme e modalità organizzative per la gestione dei beni di comune godimento (come ad esempio le attuali comunanze, università agrarie etc., in cui l'identificazione comune-collettività appare assai ridotta).

<sup>27</sup> *infra* 4° capitolo.

<sup>28</sup> Sull'argomento *infra*, 4° capitolo, nonché il contributo di E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante...*, cit., pp.181-205.

<sup>29</sup> Tale consapevolezza non è tuttavia ancora matura nella dottrina italiana del '700, sebbene se ne faccia un gran parlare. La dottrina meridionale, fino a tutto il 1800, riconosce infatti la proprietà dei detti beni ancora in capo all'ente astratto comune, attribuendo ai cittadini un diritto d'uso in comune. Così di fatto anche quel che si rinviene nella raccolta del De Vecchis. Rileva però Emanuele Conte come «*Per tutto il XIX secolo la dottrina meridionale non arrivò mai a privare l'ente astratto della proprietà per attribuirlo al Popolo. L'assetto di fondo restava in sostanza quello consolidato dalla tradizione: ai cittadini presi uti singuli i giuristi meridionali riservavano un diritto d'uso sulla cosa, la cui proprietà continuava ad attribuirsi all'universitas: ma, a differenza di quanto si concedeva due secoli prima, i limiti della disponibilità da parte dei Comuni s'erano irrigiditi al punto di escludere di fatto ogni commerciabilità o cambiamento di destinazione...è un diritto d'uso che, fattosi particolarmente forte, finisce per prevalere decisamente sulla titolarità, determinando la destinazione del bene*», E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante...*, cit. pp. 188-189.

<sup>30</sup> Sulla *vox communitatis*, P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum ...*, cit., p. 362, *decisio CXLIV, Maioricen. Beneficii*, 6 dicembre 1709, *summarius n. 10,39,60* «*communitatis vox dicitur individua, et unica, et divisionem non patitur. 12. Ius praesentandi, quod spectet ad singulos, sive ad iuratos universitatis non uti singulos, sed uti universos*». La *voluntas* della *communitas* non può inoltre pregiudicare i particolari che ne fanno parte, P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum ...*, *decisio 111*, n. 61, p.272, «*communitas non potest suis civibus praejudicare...*».



assumono sempre più i connotati e le sembianze di veri e propri diritti di proprietà. Nelle raccolte giurisprudenziali settecentesche ricorrono allora numerose metafore e similitudini<sup>31</sup> che racchiudono in sé l'esigenza e la necessità di fornire al lettore delucidazioni, nonché ovviamente descrizioni puntuali e minuziose, atte ad esplicitare la valenza di questo termine sì largamente utilizzato; in taluni casi si opta addirittura per il ricorso all'uso di linguaggi tecnici propri di altre branche del sapere<sup>32</sup>, quasi a dimostrare la difficoltà, per un pur ricco vocabolario giuridico, nel rendere un concetto sì tanto articolato, arduo da afferrare e cogliere al volo.

Per poter proseguire nella presente indagine, diviene ora indispensabile metter mano alle fonti, ed in particolare alla giurisprudenza di età moderna.

Una sentenza della rota romana che sembra affrontare e rispondere a tale esigenza definitoria è fra tutte la *Spoletana Primitiarum coram RPD Ansaldo, decisio XLIV*, del 18 aprile 1698, riportata da Pietro Andrea De Vecchis nella sua raccolta, su cui val la pena soffermarsi un momento<sup>33</sup>.

In essa sembra infatti riassumersi efficacemente il concetto dicotomico di

---

<sup>31</sup> Sovente la *communitas* viene assimilata ai soggetti aventi una capacità d'agire limitata, quali ad esempio i minori, P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum ...*, cit., *decisiones* 44, 178. Nel senso che la *comunitas* viene spesso intesa come un minore bisognoso di un tutore anche i rilievi di S. TABACCHI, *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, 2007, p. 38.

<sup>32</sup> In questa direzione le riflessioni sull'uso della lingua di Piero Fiorelli, attento e scrupoloso osservatore; P. FIORELLI, a cura di, *G.B. De Luca. Se sia bene trattare la legge in lingua italiana*, Firenze, 1980; P. FIORELLI, *La lingua giuridica dal De Luca al Buonaparte*, Bologna, 1984; nonché P. FIORELLI, *L'italiano giuridico dal latinismo al tecnicismo*, estr. da *Con felice esattezza: Economia e diritto fra lingua e letteratura*, Bellinzona, 1997. A titolo meramente esemplificativo P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum ...*, cit., *decisio II, Clusina jurisdictionis*, 9 maggio 1608, in cui, nel constatare il riparto di competenze tra l'amministrazione centrale e le sue strutture periferiche, ed in particolare sulla potestà in capo ai *barones* di controllare in taluni casi, attraverso l'emanazione di statuti ed *ordinationes*, nonché *edicta*, il sistema di raccolta della biada da parte dei sudditi (che viene precluso in caso di mancata licenza da parte degli stessi) si definiscono, ricorrendo alla similitudine fra struttura in cui si articola il potere e struttura del corpo umano, compiti ed attribuzioni in capo al Barone, nonché sua collocazione gerarchica nell'apparato amministrativo: se ne riportano anche alcune voci del *sommarium*, in questo senso ancor più chiarificatrici, «1. *Barones possunt condere Statuta, et facere ordinationes pro bono gubernio vassallorum. 2. possunt facere edicta, ne extrahantur blada, ne penuria annonae in loco succedat. 3. Blada, ac fructus, quod prius debeant deservire pro loco, in quo collecta sunt, suadet ratio naturalis. 4. Baro potest ordinare, quod Constitutiones in statu immediato supremi Principis observatae a Subditis in loco investito serventur. 5. Ad exemplum Capitis caetera membra regi debent....5. Aequum enim est, ut ad exemplum capitis caetera membra regantur, ut ad propositum Bero. cons. 125.num.19.lib.2...».*

<sup>33</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisio XLIV, Spoletana Primitiarum coram RPD Ansaldo*, 18 aprile 1698, in *Decisiones diversorum S.R.R. auditorum ad materiam boni regiminis...spectantes*, Romae, 1732, p.95 ss. La sentenza viene richiamata in nota dal Tabacchi, che spiegando come «...l'ente giuridico comunità era configurato come preesistente al potere del principe... », se ne serve per rilevare come «...ancora alla fine del Seicento una decisione rotale riproponeva il tema del passaggio dallo stato di natura alla comunità... », S. TABACCHI, *Il Buon Governo...*, cit., p. 30, testo e nota 11.

*communitas*, quale *corpus fictum* ed inanimato<sup>34</sup>, costituito da un'aggregazione di uomini, accomunati dal vivere insieme in un territorio circoscritto e delimitato<sup>35</sup>, ma da essi ben distinto e separato<sup>36</sup>. Eccoli dunque, Comune e collettività, che si ergono a soggetti autonomi e reciprocamente indipendenti.

Per tale ragione nella *decisio* si sottolinea come, con riguardo ad oneri, pesi economici ed altre condizioni, essa sia nulla affatto legata alla sorte dei particolari

---

<sup>34</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, «*communitas in se est quoddam corpus fictum, et inanimatum...quod cum communitas existat in se quoddam corpus fictum, & inanimatum...*». In questo senso anche la definizione del concetto *universitas*, in P.A. DE VECCHIS, *decisiones diversorum...*, cit., *decisio* 60, *Hypporegien. Parochialis*, 21 giugno 1700, di cui appare utile riportare il *sommarium* «*universitas aliud est, aliud singuli de universitate. 8. Singulorum ex facto nec jus, nec praejudicium universitati infertur. 9. universitas est corpus inanimatum. 13. universitas nil agere dicitur, nisi id faciat legitime congregata*»; anche con riferimento alla disciplina dell'*universitas* e del *collegium*, occorre sottolineare come, conformemente alla concezione dell'appartenenza collettiva accolta dalla dottrina del tempo, il problema della successione di uomini all'interno delle stesse pare non porsi, così come si rinviene in P.A. DE VECCHIS, *decisio* 155, *Romana Pratensarum...*, 5 maggio 1713, «*Successores in universitate, vel collegio non tenentur ad debita antecessorum...collegium, sive universitas non mutatur ex mutatione personarum. Procedit quoad actus necessarios, secus quoad voluntarios...cum huiusmodi emolumenta cadano sub obligatione contracta per collegium, quod semper est eadem, non attenda personarum variatione respectu ad actus necessarios;secus tamen est quoad actus voluntarios, in quibus universitas praeterita censetur repraesentare potius privatas personas, quam ipsam universitatem, itaut damnum emergens ex actu voluntario sequi debeat dumtaxat illos, qui tunc commodum reportarunt...* »; nonché sempre P.A. DE VECCHIS, *decisio* 44, «*Immutatio tandem figurae, & modo solvendi a communitate, sive ipso corpore in communi ad incolas, & bona tenentes in particolari citra infractionem bursae eiusdem communitatis, in quantum est peculium distinctum, & separatum ab eisdem hominibus in particolari, facile (quantumvis hoc ad DD. stricte non pertineret) pro eorumdem particularium commoditate poterit praticari, si extra mixturam publicae repraesentationis castris & villarum, iidem bona tenentes in particolari per speciem quamdam subalternae, & accidentalis communitatis, insimul convenient de legitima, ac proportionabili partitione oneris primitiarum, juxta mensuram bonorum, ac respective fructuum unicuique particolari verisimiliter de an. in annum obtingentium, seu possessorum, secundum exempla, quae frequenter habemus, & creditorum per capita convenientium per speciem universitatis...*».

<sup>35</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, «*communitas est collectio hominum sub certa villa, civitate, vel castro conviventium. Ab initio homines sine certa lege et rectore vagabant. ...iuxta salubriter ex post introductam collectionem hominum sub certa villa, civitate, vel castro conviventium, & non amplius sine certa lege, jure, vel rectore pervagantium, ut erat ab initio, ex Ovidio lib. Metamorph., representativum: id circo ipsius politice recollectionis, sive universitatis, ...*»; ed è proprio il De Vecchis a riportare altre posizioni utili a definire in tal senso il soggetto *communitas*, così come si rinviene nei riferimenti da questi riportati, fra cui sulla definizione del concetto in particolare nell'accezione di *corpus fictum*, ad esempio il De Luca, *Theatrum iustitiae et veritatis, De Regal.*, disc.181., n.11., n suppl.par.I. «*...atque Communitates, tamquam corpora ficta, et inanimata de per se, aliud non sunt, nisi quaedam arca, seu bursa omnium civium...*».

<sup>36</sup> Altre *decisiones* si pronunciano in questi termini, P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum ...*, cit., *decisio* 178, «*communitas nil aliud est quam corpus civile repraesentatum a particularibus ipsum constituentibus*»; *decisio* 114 n.16 p. 283, «*communitas in se est quoddam corpus fictum et inanimatum...*»; *decisio* 60, n. 7, p. 148, «*communitas repraesentat corpus fictum distinctum a particularibus...*»; infine, *decisio* 114, n.16, p. 283, «*communitas est personam fictam et civilem...*».

individui che la compongono. La *communitas* possiede infatti una propria *bursa*<sup>37</sup>; dal che se ne deduce una posizione economica distinta ed autonoma da quella dei suoi *cives*<sup>38</sup>, tanto che simmetricamente si dichiara come essa non sia tenuta ad adempierne debiti od oneri<sup>39</sup>; ed ancora, attraverso il medesimo ragionamento si argomenta anche sul regime delle *primitiae*<sup>40</sup>, oggetto peraltro della controversia di cui si dibatte<sup>41</sup>.

Questa distinzione fra *communitas*, intesa da un lato quale *persona ficta*, e dall'altro quale collettività di individui, viene peraltro sovente anche in altre sentenze suffragata motivando attraverso l'argomento dell'esistenza di conti e casse distinte e separate<sup>42</sup>.

La citata *decisio* è poi per chi scrive degna di particolare interesse anche sotto un altro profilo, quello degli assetti proprietari, in quanto in essa si fa menzione dei *bona communitativa*<sup>43</sup>, quei beni riferibili ed imputabili esclusivamente in capo al Comune: in merito a questi ultimi espressamente si rileva come la *communitas* si atteggi a '*vices personae privatae*', dunque la disciplina cui essa viene assoggettata par non differire in nulla rispetto a quella cui sono soggetti i privati<sup>44</sup>.

Nella *decisio* si specifica inoltre il motivo per cui questi ultimi sono detti

---

<sup>37</sup> Cfr. nota che segue; poi P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum ...*, cit., *decisio* 16, *Dertusen. Jurisdictionis super expensis*, 9 dicembre 1695, «*Expensae litis, concernentes communitatis interesse, fieri debent ex communi bursa*».

<sup>38</sup> La constatazione dell'esistenza di casse distinte e separate costituisce sovente l'argomento decisivo in favore della pronuncia sulla spettanza popolare di macchie ed altri territori prodotta dalla Congregazione del Buon Governo nei confronti dei ricorrenti popoli che si oppongono ai meccanismi di trasformazione dei beni comunitativi in beni camerati, messi in atto dal *motu proprio* di Pio VII nel marzo 1801. Cfr. *infra*, quarto capitolo.

<sup>39</sup> In tal senso sempre P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, «*communitas repraesentat corpus fictum distinctum a particularibus. Communitas habet propriam bursam, sive arcam pro supportandis oneribus ipsius communitatis. Bursa, et onera civium distinguntur a bursa, et oneribus communitatis....id circo ipsius politice recollectionis, sive universitatis, est omnino distinctum a particularibus sub diverso aeconomico, ac subalterno regimine familiae consparsis, & respective unitis, habensque propterea suam arcam, sive bursam propriam, ac separatam pro supportandis oneribus ipsum corpus, sive cives, vel homines in communi concernentibus, citra mixturam onerum, & bursae eorumdem civium, hominumve in particulari...*».

<sup>40</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, «*Primitiae originem habent a iure divino. Communitas non tenetur solvere primitias pro bonis particularium. Pro bonis ab ipsa communitate possessis titulo particulari...*».

<sup>41</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, «*Teneri homines, non autem communitate solvere conventas primitias capitulo Ecclesiae collegiatae B. Mariae terrae Vissi...*».

<sup>42</sup> Tale constatazione è avallata non soltanto dalla *decisio* 44, ma anche da altre *decisiones* all'interno della raccolta del De Vecchis; rilievi in tale direzione sono rinvenibili anche in ASR, *Buon Governo*, serie II, su cui *infra*, quarto capitolo.

<sup>43</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, «*Bona communitativa dicuntur illa, quae de proprio, vel seorsim detinentur a communitate. Et dicuntur communitativa, quia fructus reddunt ad utilitatem ipsius corporis, sive hominum in communi*».

<sup>44</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, di cui si riporta il sommario, «*10. Communitas possedendo bona propria fungit vices personae privatae. Et tenetur solvere onera adinstar alterius particularis..... nullo modo poterat deeberi, ac supportari per communitatem, nisi in quantum primitias ipsa, et fructus recolligeret ex propriis terrenis, quia tunc etsi retineat figuram corporis intellectualis, & politici, adhuc bona tenendo, fungeretur vice personae particularis...*».

«comunitativi», per il fatto che i frutti<sup>45</sup> da essi resi sono funzionali all'utilità della stessa *communitas*, nonché al godimento in comune da parte degli uomini che ne fanno parte<sup>46</sup>.

Ecco allora che però su di essi convergono e vanno ancora una volta ad insistere interessi ed aspettative di questi due soggetti distinti e separati<sup>47</sup>.

Nel passaggio seguente si precisa di nuovo come vi sia netta separazione fra gli obblighi assunti dalla *communitas* e quelli assunti dai singoli particolari, sottolineando come in tal senso il Comune non sia tenuto ad osservare ed adempiere quelli contratti dai suoi *homines*<sup>48</sup>.

Nell'assimilazione ed uso piuttosto frequente della metafora della *pupilla*, essa gode del privilegio di non rispondere per le obbligazioni contratte<sup>49</sup>.

Da ultimo, e a tale aspetto direttamente collegato, affinché la comunità possa legittimamente obbligarsi o disporre dei citati beni, essa abbisogna ulteriormente dell'espressa autorizzazione della Congregazione del Buon Governo, valida soltanto se ottenuta con il rispetto di tutti i crismi e le solennità richieste<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> La questione relativa ai frutti ed alle utilità prodotte da detti beni risulta di centrale importanza in relazione alle diverse forme di appartenenza insistenti su questi ultimi; sulla disciplina dei frutti in prospettiva storico-giuridica in particolare cfr. *infra*, paragrafo 2.2 del presente capitolo, nonché soprattutto A. DANI, *Frutti naturali e domini comunitari nell'esperienza giuridica di antico regime*, in <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, 2006, fasc. 1, pp. 105-120.

<sup>46</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, «...bona communitativa dicuntur illa, quae de proprio, vel seorsim detinentur a communitate. Et dicuntur communitativa, quia fructus reddunt ad utilitatem ipsius corporis, sive hominum in communi...Cumque propterea nullibi docetur ex parte capituli, communitatem aliquid de proprio detinere, vel seorsim possidere bona, quae noncupant communitativa, veluti fructum reddentia ad utilitatem ipsius corporis, vel hominum in communi...».

<sup>47</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, «Verum a fundamentis evulsit omnem difficultatem, deficientia causae, ac enormissima laesio, cui se subiecisset communitas promittendo primitias debitas tantummodo ab hominibus in particulari, non autem ab ipso corpore rapraesentativo omnium in communi...».

<sup>48</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, «Quod a singulis debetur a communitate non debetur et e contra. Communitas non tenetur subire onera, collectas et gravamina particularium... Observando in idem, quod cum separatum sit (ut diximus) interesse communitatis ab illo hominum, & personarum particularium, itaut quod debetur a singulis, non debeatur a communitate, nec e contra».

<sup>49</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, «Communitas gaudet privilegio pupilli. Pupillus nulliter obligatur pro facto, vel debito alieno. Idem procedit quoad communitatem...communitas adinstar pupillorum indiget administratione et tutela»; e così anche nella *decisio 178, Signina jurisprascendi*, datata 25 giugno 1725, «communitas djiudicatur adinstar pupillae. Et pupillorum juribus, privilegiis gaudet».

<sup>50</sup> P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, di cui è interessante riportare alcuni stralci del sommario: «24. Communitates non possunt pro aliis obligari absque licentia S. Congr. Bo. Reg. 34. In contractu, et transatione initis per pupillum, et communitatem, requiruntur copulative interventus causae, et solemnitas» e ancora, P.A. DE VECCHIS, *decisio 35, Reatina aquarum*, 13 gennaio 1698, dove si legge come «...in concessione rei ad communitatem pertinen. requiruntur solemnitates juris communis, & municipalis, & in Statu ecclesiae requiritur licentia sac. Congregation. Bo. Regim., maxime ubi concessio est voluntaria, quo casu duae consilii partes requiruntur. 1. In alienationibus rerum communitatum, quae solemnitates de jure requirantur. Ampl.ubi agatur de

Insomma, nei tribunali pontifici sei-settecenteschi si è ancora ben lontani dal fornire una definizione univoca del concetto, che sembra sottrarsi ad ogni tentativo di rigida categorizzazione.

Parallelamente alla prolifica attività della rota romana, sono poi attive in Italia altre rote, fra cui quelle toscane, la fiorentina e la senese, le cui risoluzioni sembrano riconsiderare il concetto di *communitas* così come inteso dalla prima, ancora saldamente ancorata al tradizionale riconoscimento dei beni collettivi in capo al Comune-ente, ma manifestante timide aperture verso il riconoscimento di forme di appartenenza, titolarità, spettanza direttamente popolare<sup>51</sup>.

Strumentale ad aperture da parte delle rote fiorentina e senese, nel senso del conferimento direttamente in capo al popolo dell'appartenenza delle terre comuni, è sicuramente il contesto entro cui le medesime si trovano ad operare, che è quello del Granducato di Toscana.

In tal proposito rilevano le considerazioni di Luca Mannori ed Alessandro Dani, due studiosi particolarmente attenti alla vicenda toscana<sup>52</sup>, che qui vale la pena riassumere brevemente. Nel XVIII secolo il Granducato si presenta e propone come uno stato il cui apparato centrale risulta piuttosto permeabile agli stimoli ed agli input sociali e culturali, manifestando, soprattutto a livello locale, un potere che, seppur non piegandosi completamente alla volontà dei 'sudditi' che lo compongono, avalla e dà spazio a certe istanze popolari<sup>53</sup>, che non possono in certo senso non essere di supporto ed agevolazione al dispiegarsi delle ragioni a sostegno del riconoscimento della titolarità popolare delle proprietà collettive, quali valore e concreto tesoro a disposizione della collettività.

Il riconoscimento di tali forme di appartenenza comunitarie appare in Toscana più immediato, e viene percepito in maniera meno ostile che altrove, forse a cagione del fatto che la storia stessa di questi territori ha in tal senso inciso in maniera determinante, contribuendo a formare coscienze e sentire sociali che hanno costituito terreno fertile per una affermazione naturale e spontanea di tali concetti<sup>54</sup>. Secondo Dani<sup>55</sup>, a supporto dell'ipotesi che enfatizza la peculiarità del caso toscano, le realtà rurali toscane non si sono invero trovate dinanzi a quel repentino processo di «romanizzazione» avvenuto in età antica, che imponeva sui territori annessi la

---

*alienatione voluntaria. Sub. Ampl. quod in hoc casu requirantur etiam duae ex tribus partibus suffragiorum...».*

<sup>51</sup> *infra*, 4° capitolo.

<sup>52</sup> Nel caso di Alessandro Dani ciò probabilmente anche a cagione dell'origine toscana e dell'attività anche di consulente storico presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, Toscana ed Umbria dello studioso.

<sup>53</sup> Il Mannori rileva come «*la centralizzazione assunse assai più la forma di una continua mediazione tra esigenze fiscali del principe, rivendicazioni delle oligarchie locali e bisogni vitali delle masse contadine, che non l'aspetto di un governo realmente verticalizzato*», in L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994, p. 211.

<sup>54</sup> L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, cit., *ibidem*.

<sup>55</sup> Cfr. nota successiva.

proprietà privata ed individuale quale perno fondante della società romana; ciò in quanto in questi territori i Romani non si trovarono a confrontarsi con realtà primitive e poco sviluppate, come altrove nella loro opera di conquista, bensì dinanzi a cellule ed insediamenti già inglobati in un contesto di urbanizzazione e sviluppo cui non era nuovo il concetto di proprietà come proprietà privata ed individuale, proprietà privata che non aveva tuttavia spazzato via le precedenti primitive forme di appartenenza collettiva<sup>56</sup>, mantenendole e rispettandole quale semplice espressione di un'altra modalità di manifestarsi della appartenenza, cui la proprietà privata non andava a sostituirsi, bensì semplicemente ad affiancarsi.

Questo ha senz'altro determinato il diffuso permanere nei secoli, in una sorta di linea di continuità, del fenomeno delle proprietà collettive in Toscana<sup>57</sup>; e di tali asserzioni sono testimoni le varie fonti documentali, costituite dagli statuti locali<sup>58</sup>, nonché dalle visite<sup>59</sup>, e dalla giurisprudenza delle suddette rote<sup>60</sup>, anche in questo caso fonti sì frammentarie, ed atte a ricostruire un quadro della situazione soltanto parziale e non riducibile ad unità, ma tuttavia forse più vicine alla realtà fenomenica che attestano e raccontano, e per questo maggiormente funzionali all'approccio che qui si propone.

Alcuni storici del diritto italiani hanno abbracciato e condiviso tale approccio<sup>61</sup>, analizzando scrupolosamente la preziosa fonte documentale costituita dalla

---

<sup>56</sup> Secondo il Dani «*il riferire esclusivamente alla tradizione germanica le esperienze giuridiche relative all'appartenenza dei beni collettivi costituisce un travisamento riduttivo di una realtà ben più vasta. Tuttavia, ciò considerato, è probabile che la sopravvivenza di questo tipo di diritti nell'Italia medievale si debba agli influssi germanici, che in Toscana furono in buona parte longobardi*», A. DANI, *Usi civici nello Stato di Siena in età medicea...*, cit., pp. 20-21.

<sup>57</sup> Dani rileva come nello Stato di Siena di fine Seicento risultasse dalle Visite dell'Auditore Bartolomeo Gherardini che quasi nell'80% dei Comuni permaneva il pascolo collettivo; in tal senso l'autore parla di un fenomeno di continuità degli usi civici nel tempo, A. DANI, *Usi civici nello stato di Siena*, cit., *ivi*.

<sup>58</sup> Preziosa e puntuale l'analisi compiuta in tale direzione da A. DANI, *Usi civici nello Stato di Siena in età medicea...*, *ibidem*.

<sup>59</sup> Anche nel Granducato di Toscana, così come visto con riguardo allo stato pontificio, le visite risultano uno strumento di fondamentale importanza, poiché altro non rappresentano che un mezzo attraverso cui l'amministrazione centrale riesce a controllare capillarmente il governo del territorio, nonché delle comunità. Esse delineano un quadro completo ed esaustivo degli assetti rurali locali, costituendo di fatto, come accennato precedentemente, una fonte atipica, cui lo studioso può attingere, ma assai puntuale, in grado di dare conferma, suffragare o al contrario smentire, quanto emerso da altre fonti documentali. Sulle visite, le considerazioni svolte nel 3° capitolo della parte prima della presente trattazione, ed in particolare i paragrafi, 3.3, 3.4, 3.5.

<sup>60</sup> B. ARTIMINI e C. MAZZUCCHI, a cura di, *Raccolta delle decisioni della Rota Fiorentina dal 1700 al 1808*, Firenze, 1836-1843.

<sup>61</sup> Il rimando d'obbligo è alla produzione in materia più volte richiamata e qui riportata: L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentrato amministrativo nel Principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994; A. DANI, *Usi civici nello Stato di Siena in età medicea*, Bologna, 2003; A. DANI, *Aspetti e problemi giuridici della sopravvivenza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea*, in <Archivio storico italiano>, 580, 1999, pp. 285-326; A. DANI, *Frutti naturali e domini comunitari nell'esperienza giuridica di antico regime*, in <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, fasc. 1, Milano, 2006, pp. 105-120.

giurisprudenza delle rote toscane, deducendone come, seppur sulla scorta di motivazioni e tesi diverse, quest'ultima neghi l'appartenenza dei beni comunitari in capo alla *communitas*, intesa quale ente locale e soggetto giuridico astratto.

Si ritiene in tal senso interessante prendere in considerazione due sentenze, una del 1742 e l'altra del 1763, rispettivamente emesse dalla rota senese e da quella fiorentina, che, muovendo da tesi e premesse differenti, riconoscono l'estraneità del Comune-ente astratto rispetto alla titolarità dei beni collettivi.

La sentenza emessa dalla rota senese del 1742 gode di una certa popolarità fra gli addetti ai lavori e chiunque si occupi oggi di usi civici, al punto da esser stata citata in un paio di sentenze relative a contenziosi pendenti dinanzi al Commissariato per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, la Toscana e l'Umbria, aventi ad oggetto la rivendicazione dei possessi collettivi di Seravezza, nei pressi del Monte dell'Altissimo, celebre ai più per l'estrazione dei marmi utilizzati da Michelangelo.

In tale sentenza, la rota riconosce espressamente la proprietà dei beni comunitari<sup>62</sup> in capo alla comunità di Tocchi<sup>63</sup>, distinguendo questa forma di proprietà collettiva da quella del Comune sui beni comunali.

Parallelamente a quanto accadrà circa venti anni dopo nello stato pontificio con l'avvento del *motu proprio* di papa Pio VII nel 1801<sup>64</sup>, anche in Toscana è in atto un processo volto allo sfruttamento e repressione delle terre collettive, in vista anche qui dell'obiettivo del governo centrale di far cassa attraverso procedimenti di conversione delle succitate terre in dominio diretto delle comunità, da concedere ai singoli per mezzo di contratto di livello.

Ciononostante, lo spirito con cui l'amministrazione centrale toscana agisce ed opera sembra discostarsi completamente da quello dell'amministrazione pontificia, in quanto si dimostra maggiormente comprensivo delle istanze popolari, tenendo conto

---

<sup>62</sup> Così si rinviene nella *decisio* come «*in un certo senso solamente si possono dire delle comunità, cioè quando la voce comunità si prenda nella sua significazione naturale, e più larga... come il complesso di tutti gli uomini della comunità, o vogliam dire i comunisti presi insieme, essendo lo stesso in tal caso il dire che una tal cosa è di tutti gli uomini di una comunità o di tutti i comunisti e il dire che ella è della comunità. Ma quando questa voce si pigli, come più ordinariamente si fa nel senso civile e più stretto, cioè quando per comunità si prendono non semplicemente tutti gli uomini che sono nella comunità, ma in quanto tutti presi insieme questi uomini costituiscono una sola persona civile, o vogliam dire un corpo collegiale, in cui si considerano tutti congregati nel medesimo luogo, in cui si considera la pluralità dei voti come la totalità, pregiudicando in tal forma la maggior parte alla minore, in cui vi sono alcune persone che la rappresentano e ne amministrano i beni e l'entrate, e in molte occasioni hanno la medesima autorità che tutti gli uomini della comunità presi insieme; se in questo senso si prenda la voce comunità (siccome in tal caso altro è la comunità, altro sono gli uomini della comunità) tali fondi non sono, né si possono dire, della comunità, ma solamente sono e si possono dire degli uomini della medesima*». Questo frammento viene riportato anche da E. CONTE, in *Comune proprietario...*, cit. pp. 185-186, nota 9.

<sup>63</sup> Sulla ricostruzione della vicenda che conduce alla *revisio*, da parte dell'organo giuridico senese dei Quattro, della sentenza data in primo grado a sfavore dei comunisti della comunità di Tocchi, poi riconosciuti quali proprietari dei beni collettivi, non può che rimandarsi ancora una volta a L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, *ibidem*, nonché ai richiami, e ad alcune criticità riscontrate da A. DANI, in *Usi civici nello Stato di Siena in età medicea...*, *ibidem*.

<sup>64</sup> Cfr. *infra*, 4° capitolo.

delle esigenze di quegli strati più indigenti della popolazione, i quali traggono dai detti beni l'unica possibile fonte di sussistenza.

Nei tentativi di «privatizzazione» e statalizzazione dei beni delle collettività attuati dunque anche dal governo toscano, chi era al potere tuttavia si è posto nell'ottica di preservarne, per quanto possibile, la loro accezione e natura comunitaria, chiaramente più per ragioni di opportunità, pace e sicurezza sociale che mosso da sentimenti di giustizia e probità; ciò si è potuto verificare soprattutto sulla scorta della radicata convinzione, riscontrabile, come accennato, nelle realtà rurali toscane, secondo cui i beni della *communitas*, per la loro stessa natura, non potevano esser di pertinenza ed in proprietà del comune-ente astratto, bensì piuttosto degli individui di cui esso si componeva<sup>65</sup>.

Ed è in questo modo che i beni in questione si ammantano di un velo che li rende 'intoccabili' agli organi amministrativi locali, giacché, in tale prospettiva, questi ultimi non vantano alcun titolo idoneo a disporne<sup>66</sup>.

Quanto alla seconda sentenza, emessa dalla rota fiorentina il 25 giugno 1763<sup>67</sup>, nel sancire che la comunità - intesa quale *persona ficta* distinta dai particolari che la compongono e ne fan parte - avrebbe potuto vantare la titolarità esclusivamente su *res* in commercio, in quanto connotate da una *ratio* privata, e non anche su beni suscettibili di utilizzo in comune da parte di una data collettività, fa leva su di un'argomentazione in certo senso più articolata e complessa, riconoscendo come questi ultimi spettassero in proprietà non al Comune, bensì direttamente in capo al Principe, di diritto, in quanto considerati alla stregua di regalie<sup>68</sup>.

Le riforme di Pietro Leopoldo, in atto dal 1776<sup>69</sup> in poi, certamente muovono nella

---

<sup>65</sup> Così anche L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, cit., p. 211 ss.

<sup>66</sup> Medesime saranno le premesse con cui gli uomini e popoli dei territori dello stato pontificio (primi fra tutti quelli insediati nella regione denominata del Patrimonio, ricomprendente tutto l'alto Lazio fino a lambire i confini della Toscana. A prima vista essi sembrerebbero in questo quasi 'accarezzati' dai benevoli influssi toscani in materia, ma in realtà a ben vedere sono più semplicemente animati, anzi sconvolti, dalle potenziali conseguenze sulle popolazioni dell'imponente riforma che Pio VII si accinge a porre in essere) rivendicheranno la proprietà e la spettanza di terreni e macchie popolari all'indomani dell'ondata riformatrice messa in atto da Pio VII, che prevede la trasformazione dei beni comunitativi in beni camerali, ed il conseguente passaggio degli stessi dai Comuni-enti alla Reverenda Camera Apostolica. Su questo *infra*, capitolo quarto.

<sup>67</sup> Tale sentenza viene citata anche da A. DANI, *in Usi civici nello Stato di Siena in età medicea...*, cit., pp. 30-31, in cui egli manifesta tuttavia perplessità circa le conseguenze che un siffatto riconoscimento avrebbe prodotto, «*implicando una parificazione di questi beni a quelli adespoti, cioè senza un padrone certo, spettanti al Principe a titolo di regalia minore, nei quali rientrano, oltre ai bona vacantia, le foreste, le miniere, le terre incolte o ritornate incolte a seguito di abbandono*».

<sup>68</sup> cfr. nota precedente.

<sup>69</sup> Il primo editto di Pietro Leopoldo è del 20 gennaio 1776, da cui prende il via la serie di limitazioni imposte poi dagli editti a venire, iniziando questo con il restringere la prassi della raccolta del legnatico, il diritto di far legna nei boschi comunali, e poi proseguendo ad una formale dichiarazione di abolizione degli terreni soggetti ad uso civico, di per sé non seguita da un'applicazione concreta e diffusa. Sulla pretesa «mitizzazione» degli editti leopoldini, A. DANI,



direzione di ridisegnare il concetto di proprietà rurale fino ad allora tradizionalmente conosciuto. Sembrano dar spazio e voce alle spinte liberaliste che pervadono l'Europa di quegli anni, che vedono con grande disfavore il fenomeno delle proprietà collettive, identificandolo come testimone e spia dell'arretratezza sociale ed economica di un dato territorio, ed ancor di più, quale vero e proprio freno verso lo sviluppo di processi di massimizzazione ed intensificazione dell'agricoltura<sup>70</sup>. A ben vedere, tuttavia, esse non fanno che scalfire un concetto, come visto, così saldamente radicato<sup>71</sup>.

## II - L'APPARTENENZA COLLETTIVA NEL MONDO MODERNO E GLI USI CIVICI ATTRAVERSO LALENTE DELLA GIURISPRUDENZA ROTALE: FOCUS SULLA DISCIPLINA DEI FRUTTI

---

Chiarita la riflessione giuridica sul concetto di comunità, occorre adesso soffermarsi sulla definizione di un altro concetto dalla non facile collocazione entro rigide categorie giuridiche, quello dell'appartenenza collettiva.

La questione relativa all'individuazione di cosa possa esser definito come bene collettivo, o comune<sup>72</sup>, appartenente e sottoposto alla gestione di una determinata

---

*Aspetti e problemi giuridici della sopravvivenza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea*, in <Archivio storico italiano>, n. 580, 1999, p. 298 ss.

<sup>70</sup> Su questo argomento cfr. *infra* capitolo successivo.

<sup>71</sup> A. DANI, *ibidem*; sempre A. DANI, *Usi civici nello Stato di Siena in età medicea*, cit.; e ancora L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, *ibidem*; B. SORDI, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milano, 1991.

<sup>72</sup> Quello dei beni comuni è argomento da sempre attuale, e che anzi sembra vivere un vero e proprio boom di rinnovata popolarità negli ultimi anni. Il concetto di bene collettivo, o comune, appare infatti plasmabile a seconda delle contingenze del momento storico, data la sua permeabilità ed idoneità a toccare trasversalmente tematiche ed interessi fra i più disparati; last but not least la vicenda che non più di qualche anno fa ha interessato in Italia ed in Francia le proposte di privatizzazione dell'acqua, parrebbe aver risvegliato le coscienze ed il comune sentire sociale, scatenando una vera e propria ondata referendaria a difesa di diritti e valori intesi e percepiti quali «beni comuni». Sull'ampiezza, portata e polivalenza del binomio «bene comune-bene pubblico», L. ZANNINO, *Beni pubblici, beni comuni*, in <Le Carte e la storia: Bollettino semestrale della società per gli studi di storia delle istituzioni>, 2010, n°1, pp. 15-24, in cui, ponendo l'accento sulla capacità di tale concetto di attrarre a sé e di inglobare situazioni fra loro assai eterogenee, riporta la definizione di bene comune elaborata nel Disegno di legge delega al Governo per la novellazione del capo II del titolo I del libro III del Codice civile nonché di altre norme collegate, dalla Commissione sui beni pubblici istituita nel giugno 2007 presso il Ministero della Giustizia e presieduta da Stefano Rodotà, nel cui art. 1, comma 3, lettera c, i beni comuni vengono definiti come «*le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti, i laghi e le altre acque; l'aria, i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone*

collettività di individui stanziati in un territorio definito nei suoi confini, investe l'area giuridica, ma non esclusivamente essa<sup>73</sup>, incidendo su una molteplicità di aspetti, permeando la società, la cultura, l'economia<sup>74</sup>.

---

*paesaggistiche tutelate*». Sul tema, fra tutti M.R. MARELLA, a cura di, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di, Verona, 2012.

<sup>73</sup> Il dibattito sui beni comuni, dopo un vero e proprio boom nei primi anni del secolo scorso, seguito da una successiva ondata di interesse negli anni '80, è tornato alla ribalta, ponendosi come un vero e proprio *evergreen*, che matura però con le esigenze e le istanze che caratterizzano la nostra epoca. Se infatti, nato in relazione allo stravolgimento apportato dalla fine dell'*ancien régime* alla situazione di stabilità e stasi in cui versavano da secoli le campagne di mezza Europa, poi sviluppatasi in stretto legame al processo evolutivo capitalistico che ha apportato una spinta verso la lottizzazione e lo sfruttamento massiccio delle colture e verso uno sviluppo sempre più intensivo delle tecniche agricole e produttive, oggi si pone in correlazione alla sempre più sentita esigenza di tutela delle aree campestri e dell'ambiente in generale, con un capovolgimento dunque della prospettiva e della visuale. Da fenomeno visto con aversità e da ricusare, in quanto lesivo e limitatore dell'evoluzione e del progresso, oggi esso è risorsa, vero e proprio tesoro, su cui scommettere e soffermarsi al fine di riconsiderare l'importanza e la centralità della tutela ambientale nell'ottica del rispetto del paesaggio e delle aree ancora incontaminate, che riguadagnano faticosamente spazio rispetto alle zone sfruttate e vessate dalla massimizzazione e dallo sfruttamento estremo delle colture.

<sup>74</sup> Il rimando d'obbligo è a quel filone storico, sociologico, culturale, ancora vivo e di grande attualità, iniziato a partire dalle considerazioni dello storico francese M. BLOCH, nel suo *La lutte pour l'individualisme agraire dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle*, in <Annales d'histoire économique et sociale>, Paris, 1930, pubblicato in Italia cinquanta anni dopo con il titolo di *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*, Milano, 1979, arricchitosi negli ultimi anni di saggi e contributi destinati a fare storia, come quello del premio Nobel Elinor Ostrom, *How some communities have avoided the tragedy of the commons*, in <Quaderni di Ricerca. Università degli studi di Trento, Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive>, n°4, Trento, 1998, in cui raccoglie posizioni e considerazioni eterogenee sul ruolo dei beni comuni nel comune sentire della società. Nei primi anni Duemila due storici francesi, Nadine Vivier e Gérard Béaur, hanno sapientemente ripreso le tesi di Bloch attualizzandole ed approdando ad una razionalizzazione delle tematiche blochiane, all'interno di un dibattito più ampio, sul valore aggiunto delle proprietà collettive al giorno d'oggi, viste anche in chiave di salvaguardia e tutela del paesaggio rurale, nonché rivendicandone il carattere funzionale all'affermazione ed al riconoscimento del connotato identitario delle comunità svolto dalle proprietà collettive; G. BÉAUR, *Histoire agraire de la France au XVIII<sup>e</sup> siècle. Inerties et changements dans les campagnes françaises à la fin de l'époque moderne (jusqu'en 1815)*, Paris, 2000 ; G. BÉAUR, *Révolution et redistribution des richesses dans les campagnes: mythe ou réalité?* in <Annales historique de la Révolution Française>, n° 2, Paris, 2008 ; N. VIVIER, *The economic and social history of rural France 1800-2000: a review of recent research*, in <Rural history today>, n° 10, 2006; N. VIVIER, *Les biens communaux en France de 1750 à 1914. État, notables et paysans face à la modernisation de l'agriculture*, in <Ruralia>, n° 2, Lyon, 1998 ; N. VIVIER, *Propriété collective et identité communale: les biens communaux en France (1750-1914)*, Paris, 1998. Tale interesse, costituente una vera e propria tematica *evergreen*, in grado appunto di passare indenne nei decenni e nei secoli, e spaziare ed interessare trasversalmente addetti ai lavori e specialisti di varie discipline, è stato ripreso anche in Italia dal libro *Oltre il pubblico e privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di Maria Rosaria Marella, che ha il pregio di analizzare la tematica dei beni comuni da plurimi punti di vista ed approcci formativi diversi. Con riguardo alla situazione specifica dello stato pontificio di antico regime non possono invece non considerarsi i

Il dibattito sui beni collettivi è chiaramente risalente, e non interessa certo soltanto la dottrina di età moderna. Un inquadramento storico-giuridico che miri ad analizzare in generale questo tema a partire dall'età classica non sarebbe tuttavia forse ottimale, rischiando di generare ed aggiungere confusione a confusione.

L'interrogativo sulla titolarità dei diritti esercitabili sui beni collettivi spinge allora ad esaminare quella che la dottrina configura come possibilità di esercizio di più *dominii*, in capo a soggetti distinti, su di una medesima *res*, la terra.

Questa concezione si pone in rottura con gli schemi e le costruzioni relativi all'appartenenza elaborati dalle categorie del diritto romano, nelle quali, ponendo al centro del rapporto proprietario il soggetto, e specificamente l'individuo, si configurava un rapporto biunivoco fra *res* e soggetto di diritto, considerando quest'ultimo quale unico *dominus* della stessa<sup>75</sup>.

È al mondo consuetudinario delle campagne rurali medievali e poi di età moderna che occorre allora guardare, per cercare di definire e comprendere come uno stesso bene sia suscettibile di contare diversi soggetti titolari, sulla base delle differenti *utilitates* che esso medesimo produce<sup>76</sup>.

In questo caso la *res* attorno cui ruota tutta la vicenda è la terra, sulla quale gli individui hanno facoltà di esercitare appunto una pluralità di diritti che risultano inquadrabili entro una cornice che li qualifica come diritti vantati spesso *ab immemorabile* dalle popolazioni rurali, allorchè, nel passaggio dalle iniziali forme di comunanza ai primi assetti proprietari, mantennero la possibilità di esercitare diritti in comune, riconducibili ai diritti di natura, fra tutti il pascolo ed il legnatico<sup>77</sup>.

Tali diritti non risultano configurabili e riducibili entro il solo rapporto dicotomico *dominium utile/dominium diretto*<sup>78</sup>, tipico degli assetti fondiari medievali<sup>79</sup>, ma si articolano in maniera tale che sembrano uscire anche dal concetto stesso di *dominium*, declinandosi quali servitù reali, atipiche o miste<sup>80</sup>, gravanti sul fondo

---

succitati lavori della storica italiana Marina Caffiero negli anni '80, ancora validissimi, M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri*, cit., nonché sempre M. CAFFIERO, *Solidarietà e conflitti. Il sistema agrario consuetudinario tra comunità rurale e potere centrale (Lazio XVIII-XIX secolo)*, in *Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen age, Temps modernes*, T 100. n° 1, 1988. pp. 373-399.

<sup>75</sup> F. MARINELLI, *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011.

<sup>76</sup> Ed è in questa direzione che muovono le riflessioni che seguono, aventi ad oggetto le varie *utilitates* prodotte dal bene collettivo terra, ed in special modo con riguardo alla disciplina dei frutti.

<sup>77</sup> Cfr. in questo senso M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri. Comunità rurale e soppressione degli usi collettivi nel Lazio*, Roma, 1982, p. 37.

<sup>78</sup> Su cui si rimanda alle considerazioni svolte nel capitolo successivo e nel capitolo 4°.

<sup>79</sup> E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in M.R. MARELLA, a cura di, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, pp.43-60.

<sup>80</sup> G.B. DE LUCA, *Il Dottor Volgare...*, cit., libro IV, parte prima – *Delle servitù personali e reali*, in cui definisce e distingue vari tipi di servitù.

interessato<sup>81</sup>, quali ad esempio l'erbativo, il legnativo, i frutti, o addirittura l'acquatico nel caso in cui sul territorio insista un corso d'acqua, ovvero un lago<sup>82</sup>.

Nell'affrontare questo argomento occorre dunque muovere da premesse diverse, allontanando prima di tutto quella concezione che induce a pensare primariamente all'individuo quale elemento attorno cui ruota l'intero rapporto giuridico<sup>83</sup>.

È necessario al contrario soffermarsi sulla *res*, quale centro di imputazione degli interessi in oggetto<sup>84</sup>, e comprendere la rilevanza delle *commoditates* che essa produce, conferendo a queste ultime autonomo ruolo e considerazione<sup>85</sup>.

Ancora una volta sovviene in aiuto la casistica delle raccolte dei giuristi dell'epoca<sup>86</sup>, fra cui il De Luca<sup>87</sup>, che richiama ed ammette la possibilità che su un bene siano contemplabili più *dominii*, allorchè, occupandosi del regime dei frutti e delle *utilitates* prodotte, rileva come essi siano suscettibili di declinarsi secondo differenti tipologie, dalle quali scaturiscono diverse forme di titolarità<sup>88</sup>. I vari tipi di frutti da questi riconosciuti sono associabili appunto a differenti soggetti e forme di dominio;

---

<sup>81</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio 80, Romana, seu nullius super bono iure*, 7 maggio 1703, rileva nella misura in cui attesta, nel testo, ed in parte del summarium della decisio, che qui si riportano, come in via generale «19. *Juspascendi et spicandi potest acquiri, ex longaeva consuetudine. 20. Herbae et pascua spectant ad eum, qui pro illis certam annuam solvit responsionem. 21. Jus spicandi spectat ad dominium utile. 22. Usus et utilitas fundi spectat ad conductorem, non ad locatorem*».

<sup>82</sup> G.B. DE LUCA, *Il Dottor Volgare...*, cit., libro IV, parte prima – *Delle servitù personali e reali, capitolo XI Delle servitù prediali rustiche, e particolarmente della via, o transito per li poderi, e beni del vicino*, «1. quali siano le servitù rustiche più usate. Ancorchè nelle leggi civili e appresso i giuristi si diano molte specie di servitù rustiche...nondimeno la pratica insegna che le più frequenti e sostanziali si restringono a tre specie: una cioè della comodità del passo, che il padrone di un podere abbia per il podere del vicino; l'altra della facoltà di pascolare, coi suoi animali né campi, o né prati d'un altro. E la terza circa il corso o scolo delle acque. »; sempre sulle servitù rustiche aggiunge poi, *ibidem*, «11. quali siano le servitù continue, e quali le discontinue. 11. quest'ultima opinione che vi sia necessario l'immemorabile, ovvero la centenaria, pare la più comunemente ricevuta, assegnandone la ragione, che per lo più queste servitù rustiche sono di sua natura di causa discontinua, dipendendone l'esercizio dal fatto dell'uomo, al quale si rende impossibile di giorno e di notte, e in tutti i tempi continuamente passare o pascolare con li suoi animali, o d'altri ovvero far altr'atti simili».

<sup>83</sup> P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive...*, cit.

<sup>84</sup> P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano, 1977.

<sup>85</sup> Cfr. *infra*, in particolare sulla peculiare disciplina dei frutti, di cui si occupa anche A. DANI, *Frutti naturali...*, pp. 113-128.

<sup>86</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae, ibidem*; G.B. DE LUCA, *Il Dottor Volgare...*, *ibidem*; ed ancora P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae auditorum ad materiam boni regiminis, universitatum et communitatum, signanter status ecclesiastici...In hoc volumine recollectae...*, *tomus tertius, Romae, 1732*.

<sup>87</sup> Sul ruolo del Cardinale Giovanni Battista De Luca così I. BIROCCHI, *Alla ricerca dell'ordine. Fonti e cultura giuridica nell'età moderna*, Torino, 2002, p. 298, riportato anche da A. DANI, *Frutti naturali...*, p.119, nota 28: «la grandezza di De Luca non consiste in sé nelle cose che dice, né nelle idee professate, ma discende propriamente dalla sua immersione critica entro il mondo del diritto: ne padroneggia le dottrine e i meccanismi, conosce i modi di ragionare di giudici e colleghi avvocati».

<sup>88</sup> v. nota 85.

fra questi, quelle che qui interessano sono le forme di dominio collettivo in tal senso esercitabili, da parte della comunità<sup>89</sup>, sovente su base consuetudinaria.

È interessante notare come il tema della qualificazione dei frutti e delle *utilitates* prodotte dai fondi rurali non venga dal De Luca trattato *ex professo* nei volumi dedicati alle *servitutes*, bensì in quello che ha ad oggetto il regime dei beni dotali<sup>90</sup>.

In particolare, nel *discursus CLXVIII*<sup>91</sup>, l'autore si focalizza sull'enunciazione delle varie tipologie di frutti esistenti<sup>92</sup>, soffermandosi sul fatto che in materia di dote essi siano sì suscettibili di passare in capo al marito, che non sempre si avvicenda alla *mulier* nel detto rapporto proprietario (i frutti industriali risultano invece spettar sempre in capo al marito)<sup>93</sup>.

Dai richiamati passi si rileva come il De Luca soglia distinguere i frutti in naturali, industriali, e civili<sup>94</sup>, a seconda che sugli stessi vi sia stato o no intervento umano in

---

<sup>89</sup> Come si vedrà in appresso, spettano alla comunità, intesa quale gruppo di individui la compongono, i frutti cosiddetti naturali, prodotti ed offerti spontaneamente dalla terra, non suscettibili quindi di appropriazione privata da parte del dominus fundi, pur essendo proprietario o detentore del suolo su cui essi insistono.

<sup>90</sup> Il De Luca si occupa di frutti in diversi volumi del *Theatrum veritatis et iustitiae*, cit., ma prevalentemente risulta di fondamentale importanza il *discursus CLXVIII*, contenuto nel tomo VI, *De dote. De Dote, lucris dotalibus et aliis dotis appenditiis*, 1697.

<sup>91</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae...*, cit., tomus VI, *De Dote, lucris dotalibus et aliis dotis appenditiis, discursus CLXVIII, De Bonis extradotalibus, seu paraphernalibus, tam in sorte quam in fructu, an scilicet, et quando pro eorum administratione mulieri competat hypotheca legalis in bonis viri, et quos fructus iste restituere teneatur, vel respective faciat suos*, pp. 498–503. Tale *discursus* viene richiamato anche da A. DANI, *Frutti naturali e dominii comunitari nell'esperienza giuridica di Antico Regime*, in <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, n° 1/2006, p. 122, note 35-36.

<sup>92</sup> Cfr. nota 93.

<sup>93</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae...*, cit., tomus VI, *discursus CLXVIII*, p. 498, di cui si riportano in primis anche alcuni punti del *sommarium*, utili ad inquadrare al meglio la disciplina, «21. De Statutis deferentibus viro fructus extradotalium, et de usus ampliacionibus. 22. Ubi fructus extant vere, vel aequipollenter, certum est esse mulieris. 23. Quando dicantur extare. 24. Quod conclusio de qua n. 21 procedat indistincte tam de naturalibus quam industrialibus. 31. Quod pars industrialium sit viri et non mulieris...11. Cessante autem lege municipali, sive conventionem, ita ut versemur in puris terminis iuris communis et tunc procedendum est cum distinctione, ante enim agitur de fructibus extantibus, sive in aequipollenti, adeo ut non verificetur ... quod in promiscuos usus consumpti sint, et tunc extra controversiam est, illos spectare ad mulierem, tanquam dominam, ex regula quod fructus dicuntur sequela dominii... 31. Quod pars industrialium sit viri et non mulieris...».

<sup>94</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae...*, cit., ivi..., n. 25 ss, pp. 498–501, «*Declaratur cum distinctione terminorum, et qui sint fructus naturales, ac industriales, vel civiles. ...Hinc proinde ad aequivoca tollenda, ad istum effectum fructuum extantium, ac alterum consumptorum, qui extantium iure censendi sunt, reflectendum est ad fructuum diversas species, eorumque distinctionem. Quidquid enim ex Bartolo et aliis... varient scribes circa fructuum distinctiones, ex iis quae plures opiniones recensendo habetur deducta per Barbat. De divis. Fructuum, part.I, cap. 2, a num. 1 a n.7. Atque forensi more negligendo rigorosas verborum seu terminorum proprietates, inhaerendoque communi usui loquendi, ac ipsorum fructuum naturali qualitati de facto; ut ita clarius veritas dignosci valeat, proceditur cum generica magis communiter recepta distinctione trium specierum, naturalium scilicet, industrialium et civilium».*

fase di maturazione e crescita, ovvero vi sia stato un vero e proprio processo di lavorazione<sup>95</sup>: sono dunque naturali quei frutti spontanei, verso i quali non necessita alcuna partecipazione attiva dell'uomo<sup>96</sup>; sono per contro industriali, ovvero civili<sup>97</sup>, quei frutti ottenuti con il medio dell'uomo, che con il suo operato ha concretamente fatto sì che essi crescessero e giungessero a maturazione, all'interno di un processo agricolo più o meno articolato.

Una particolarità rileva poi con riguardo alla sorte di alcuni frutti, uva ed olive, da una parte, grano, orzo ed altri cereali, dall'altra, considerati quali frutti «atipici», non suscettibili di essere rigidamente ricondotti entro le succitate categorie distintive<sup>98</sup>, giacchè la peculiarità che li caratterizza quali frutti industriali o naturali si manifesta analizzando il ruolo svolto dal processo di lavorazione e trasformazione degli stessi, che arriva addirittura a trasformare i primi in vino ed olio<sup>99</sup>; quanto ai secondi, si rileva come non sia sufficiente soltanto il lavoro dell'uomo per ottenerli, essendo in tal senso determinante anche la compartecipazione della natura (anche se invero essi sembrano mostrarsi poi più vicini ai frutti industriali<sup>100</sup>).

---

<sup>95</sup> La distinzione fra frutti naturali e frutti industriali appare già conosciuta dai Glossatori, i quali parlavano di questi ultimi in termini di frutti ottenuti *cum labore*. Ciononostante, a tale distinzione non corrisponde un'altrettanta differente attribuzione dell'appartenenza dei primi in capo ad un soggetto diverso dal titolare del fondo. Per un'efficace ricostruzione sulla distinzione fra frutti naturali e frutti industriali in età antica e medievale, A. DANI, *Frutti naturali...*, cit., pp. 115-118.

<sup>96</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae...*, cit., tomus VI, discursus CLXVIII, p. 501 «...*Qui sunt fructus vere ac naturales. Sub nomine pure ac simpliciter naturalium veniunt solum illi, quos ipsa natura producit absque alia hominis industria, quae solum confert ad maiorem quantitatem, vel meliorem qualitatem, ut sunt herbae pascuis destinatae, glandes, castanae, nuces, ficus, poma, et similes...*».

<sup>97</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae...*, cit., tomus VI, discursus CLXVIII, p. 502, in cui fra frutti industriali e civili ulteriormente si specifica «...*Reprobatur opinio volentium fructus civiles, ut sunt pensiones domorum, vel fructus censuum, seu locorum montium, esse industriales. Quod dicti fructus civiles iure naturalium censendi sint, atque ad mulierem pertineant. ...quamvis enim plures ex nostris, negando speciem fructuum civilium (quales communiter dicuntur pensiones domorum, fructus censuum et locorum montium...), istos fructus industriales appellent, eosque, utpote a sola hominis industria productos dicant...*».

<sup>98</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae...*, cit., tomus VI, discursus CLXVIII, n. 27 ss., pp. 498-503, «*Vinum et oleum an sint fructus naturales vel industriales. ...Et quamvis sub hac specie (si riferisce ai frutti naturali) per aliquos recenseri soleant uvae et olivae, aliique fructus, ex quibus alia victualium species constituitur, non tamen, ad istos praesertim effectus, ita bene recenseri videntur, tum quia praesertim vineae, ac etiam iuxta regionum qualitatem oliveta, sine cultura et humana industria saltem longo tempore non sunt naturaliter fructifera, cum ita sterilia et infructifera efficiantur, ac etiam temporis progressu devastentur; Tum etiam quia nil refert, uvas vel oleas produci, nisi humana industria eas reducat ad diversam speciem vini vel olei, dictaque reductio, ac eorum respective praeparatio per culturam talem sumptum ac operam exigit, quod ipsius naturalis fructus valori frequentius aequipolleat, et quandoque etiam excedat.* 28. *Quod sit species mixta et quomodo.* ... 30. *Quomodo in vino, oleo, frumento et frugibus distinguatur pars naturalis a parte industriali...*».

<sup>99</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>100</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae...*, cit., tomus VI, discursus CLXVIII, pp. 501-502 «*Non sic autem est in tritico et hordeo, aliisque fructibus, quae pro meo iudicio dictis aliis fructibus non bene exaequantur, quoniam licet sola hominis industria, absque terrae ac naturae operatione eos non producat, attamen terra seu natura absque semine ac sine industria et opera*

Uva, olive, orzo, grano e cereali risultano partecipare quindi delle due specie di frutti, naturali ed industriali, anche se De Luca propende di fatto per l'assimilazione di uva ed olive ai primi<sup>101</sup>, e dei cereali ai secondi<sup>102</sup>.

Ebbene, perché partire proprio dall'analisi del regime dei frutti per approssimare e chiarire quello della proprietà collettiva e soprattutto degli usi civici? In relazione alla titolarità sui suddetti frutti, rappresentanti le *utilitates* prodotte da un medesimo fondo, sono individuabili differenti soggetti titolari<sup>103</sup>: in linea generale tradizione impone che i frutti industriali spettino di diritto al possessore del fondo, mentre quelli naturali siano invece di pertinenza della comunità<sup>104</sup>, intesa come gruppo di individui che la compongono<sup>105</sup>, sulla base di numerose consuetudini locali<sup>106</sup>.

---

*hominis non producit istos fructus, eo modo, quo illos producant, vites et oleae, et sic termini non sunt aequales, istaque fructuum species magis participare videtur de industria, quam de natura, quamvis neque mere industriales dici valeant...».*

<sup>101</sup> G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae...*, cit., tomus VI, discursus CLXVIII, nn.28-29, pp. 501-502, «*Hinc proinde ista species fructuum videtur mixta, utpote de utraque specie naturalium ac industrialium participans, in quibus tamen natura principaliter operatur, dum etiam sine cultura vel industria, saltem aliquo tempore iuxta regionum varietates, vires producant uvam, et oleae producant olivas. Industria vero consistit in reductione istorum fructuum ad diversam speciem, uvarum scilicet ad vinum et olivarum ad oleum. ...altera vero vini et olei magis participat de natura quam de industria, quamvis neque pure ac simpliciter naturales dici possint... ».*

<sup>102</sup> cfr. nota precedente.

<sup>103</sup> Peculiare la sorte circa la spettanza e titolarità delle *res* naturali presenti nel sottosuolo e da esso rinvenute: esse vengono considerate alla stregua di regalie; interessante come esse vengano inoltre accostate ai beni collettivi, in quanto utili a risollevarle la comunità in momenti difficili; così G.B. DE LUCA, *Il Dottor Volgare...*, cit., libro II, *Dè Regali, Capitolo VI. Delle miniere e de' minerali, di oro, argento, rame, ferro, alume, vitriolo, solfo e simili*.

<sup>104</sup> G.B. DE LUCA, *Il Dottor Volgare...*, cit., libro IV, parte prima, capitolo XII, *Della servitù di pascolare, con la qual occasione si discorre generalmente della materia dè pascoli, anche pubblici*, «*Della regola che l'erba la quale nasce in un podere, sia del padrone di quello... Che si dia il dominio dé terreni nella sola coltura, e l dominio dell'erbe, e de frutti naturali sia d'un altro....Et in ciò non può darvisi una regola certa, e generale, dipendendo il tutto dalla consuetudine dè paesi, ovvero dalle circostanze particolari del fatto; atteso che, se bene la regola legale assiste al padrone del fondo, cioè che l'erba, la quale in quello nasce, sia sua, né possa un altro pascolarla senza il suo consenso; nondimeno questa regola può ricever la limitazione, o dalla consuetudine, la quale pare che in Italia per la maggior parte sia comune de luoghi campestri, e aperti, li quali volgarmente si dicono comunali, o demaniali, a differenza delli poderi richiusi da muri, o da siepe, conforme si presuppone d'essere in Spagna, e in altre parti; ovvero perché il padrone del luogo, o la comunità abbia il dominio generale del territorio per questo frutto naturale, si che li particolari abbiano solamente il dominio per la cultura, e per il frutto industriale...».*

<sup>105</sup> Sulle varie accezioni del termine *communitas*, cfr. paragrafi 1-3 del presente capitolo.

<sup>106</sup> Tali consuetudini locali andavano a derogare, ma forse è meglio dire a sostituirsi, alla regola generale di diritto comune secondo cui «*l'erba nata sul mio suolo mi appartiene e nessuno può appropriarsene senza il mio permesso*», citata da A. DANI, *Frutti naturali...*, cit., p. 121, il quale infatti subito riporta come lo stesso De Luca precisi in merito come tale regola venisse sovente disattesa, «*ob nimium diversam locorum praxim, diversasque leges vel mores*».

Il De Luca non è certo il primo ad occuparsi dei frutti, anzi, la questione relativa alla titolarità degli stessi emerge ed è viva anche fra i giuristi del mondo romano; tuttavia questi ultimi scorgono nei frutti una relazione inscindibile con la cosa-madre, la terra, per cui attribuiscono al titolare del fondo anche i frutti naturali<sup>107</sup>.

Le considerazioni svolte dal De Luca in materia di frutti hanno tuttavia il pregio di ricostruire e fornire al lettore una disciplina generale dei frutti completa e concisa, ma anche di approcciare il fenomeno del collettivismo agrario da una originalw angolazione.

In tal senso il *Theatrum* ha costituito terreno fertile per riflessioni e spunti da parte di un discreto numero di storici del diritto e studiosi italiani contemporanei.

Gli studiosi Dani<sup>108</sup> e Mannori<sup>109</sup> hanno posto l'accento sul fatto che fra le popolazioni rurali fosse radicata la convinzione circa la necessità di lasciare che le risorse offerte spontaneamente dalla natura fossero ad uso esclusivo della collettività locale, ed andassero in tal senso preservate, al fine di evitare situazioni di sostanziale monopolio da parte di pochi individui sulle stesse.

Ad occuparsi di questo aspetto anche Ugo Petronio, il quale parla di «*sistema giuridico caratterizzato dalla parcellizzazione dei diritti sulle cose*»<sup>110</sup>, in cui erano le *commoditates*, in breve le *utilitates* rese dalla *res*, ad assumere massimo rilievo e considerazione, rispetto ad una ricerca volta alla precisa individuazione dell'appartenenza della terra che se ne rendeva produttrice.

Così anche la storica Marina Caffiero<sup>111</sup>, la quale, occupandosi del fenomeno dei domini collettivi nello stato pontificio, ed in particolare nella regione denominata del Patrimonio - corrispondente grosso modo all'attuale alto Lazio - riporta e sembra condividere appieno la ricostruzione offerta dal De Luca<sup>112</sup>.

Quanto esposto testimonia come l'opera di questo giurista riesca ad orientare il lettore, fornendo un quadro della situazione idoneo a rispecchiare le realtà di cui si occupa, ad approfondire e chiarire gli equilibri in forza a livello locale, nonché la funzione e destinazione di queste molteplici forme di ricchezza prodotte dalla terra.

Si occupa dell'appartenenza collettiva, toccando trasversalmente la materia dei frutti anche la *decisio LIV*, la *Viterbien. usus pasuorum*, del 15 marzo 1700, riportata

---

<sup>107</sup> A. DANI, *Frutti...*, cit., p. 116, nota 10, riportando e condividendo le considerazioni di R. CARDILLI, *La nozione giuridica di fructus*, Napoli, 2000, pp.54-55, rileva come tuttavia una concezione relativa all'appartenenza dei frutti naturali ad un soggetto diverso dal proprietario o dal possessore in buona fede del fondo fosse in certa misura possibile in età predecemvirale e successivamente alla legge delle XII Tavole, «...prevale una logica appropriativa dei frutti legata allo status personale (appartenenza alla gens o al populus) e disciplinata da consuetudini. Di conseguenza lo sfruttamento individuale sembra legato alla misura della effettiva coltivazione o della futura capacità produttiva...».

<sup>108</sup> Alessandro Dani ha dedicato alla disciplina dei frutti il più volte richiamato contributo *Frutti naturali e domini comunitari nell'esperienza giuridica di antico regime*, in <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, n°1, Milano, 2006, pp. 113-128.

<sup>109</sup> L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo...*, *ibidem*.

<sup>110</sup> U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, *ibidem*.

<sup>111</sup> M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri...*, *ibidem*.

<sup>112</sup> cfr. nota precedente.



nella raccolta del De Vecchis<sup>113</sup>, in cui il tribunale della rota romana si pronuncia sulla titolarità del *ius pascendi*, riconoscendo come soltanto i frutti industriali pertengano al *dominus fundi*<sup>114</sup>, spettando infatti le altre *utilitates* prodotte dal fondo, fra cui ovviamente anche l'erba, alla *communitas* dei *cives* di Viterbo, padrona appunto anche del *ius pascendi* sui territori viterbesi<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae auditorum ad materiam boni regiminis, universitatum et communitatum, signanter status ecclesiastici...In hoc volumine recollectae...*, tomus tertius, Romae, 1732, *decisio LIV*, Viterbien. usus pascuorum, del 15 marzo 1700.

<sup>114</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, *decisio LIV*, Viterbien. usus pascuorum, del 15 marzo 1700, di cui si riporta anche il significativo n.20 del *sommarium* «20. *Juspascendi ubi jure dominii spectat ad Communitatem, Dominium possidentium praedia in eiud territorio redigitur ad speciem coloniae pro solis fructis industrialibus. Et Dominus illorum, uti volens jure pascendi, tenetur solvere fidam juxta taxam. 19 – 22. Posito autem, quod universale Dominium Pascuorum spectet ad Communitatem, D. Princeps Pamphilius, qui controversam tenutam noncupat. Le case grandi in eod. Territorio possidet, non potest herbas, spicas et frondes in ea nascentes vendere et locare, nec animalia ad vescendum retinere; cum tali casu, dominium possidentium Praedia in districtu, restringatur ad quamdam speciem Coloniae, et ad solam culturam pro fructibus dumtaxat industrialibus, reservatis naturalibus Communitati Territorii Dominae, ut tradunt Covar. Pract. Qu. cap. XXXVII n.3 in fin., Capibl. de Baron. to. 1.Prag. 11 num. 30, Capyc. Latr. consult. 83 n.9,13,14,et 36, Frec. de Subfeud. par.2, auctor.46.n.11, prope fin. Pont. de potest. Proreg.tit.de Elect.Offic.§ 2 n.4 et 5, Card. de Luc. De Servit. Disc.35 n.7, et 8, et discours. 39, sub nu.7.§ alter casus, Episc. Rocc. Select.jur.disput.cap.168,n.9, et cap.170 n.2...»; ed ancora in questo senso P.A. DE VECCHIS, *ibidem*, *decisio LXXXV*, *Ferentina iuris pascendi*, del 30 aprile 1703, in cui si legge «... quod possidentes fundos, aliaque praedia campestria et aperta in d. territorio Anagnino, non haberent, nisi jus restrictum ad quandam speciem Coloniae perpetuae, et ad solam culturam pro fructibus industrialibus, reservatis naturalibus Communitati Territorii Dominae, per ea, quae in subjecta materia distinguit Covar. Pract. Qu. cap. XXXVII n.3 in fin., Roc.Disp.Iur.sel.cap.168n.9, et d.cap.170n.2, Card.de Luc. de Serv.ad mat.Jur.pascend.disc.35n.6 et 7, et prosequitur Rot.in dicta Viterbien.usus pascuorum d. § posito cor.R.P.D.meo Muto, ubi fuit per plures actus univocos probatum favore Communitatis d.dominium herbarum...»; ed ancora così nella *decisio CII*, Viterbien. pascuorum, del 4 febbraio 1705, «...cum ius et dominium particularium, possidentium praedia in territorio, restringatur ad quamdam speciem coloniae, et ad solam culturam pro fructibus industrialibus, reservatis naturalibus, et sponte nascentibus Communitati Dominae Territorii, ut ex celebri cons.6 Abbat.par.1, unanimiter advertunt, Covar. Pract. Qu. cap. XXXVII n.3 in fin.,Capyc.Latr.cons.83n.34, et seqq., Frecc. De Subfeud. Par.2 art.46n.11, usque ad fin., Epis.Roc.select.iur.disp.cap.168n.9, Card.de Luc. de Regal. disc. 94n.2 in fin.vers.ideoque d.vectigal., Panimol.dec.25, adnot.2 n.7, et seq. Mastril.dec.49 n.9, Rot. in Ferentina jurispascendi 30 apr.1703 § absque eo quod cor.me...».*

<sup>115</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio LIV*, Viterbien. usus pascuorum, 15 marzo 1700, di cui si riportano anche alcuni numeri, particolarmente significativi, del *sommarium*, «1. *Communitas Viterbo habet liberam facultatem disponendi de pasuis, herbis, spicis et frondibus in proprio territorio, et per tot. 2. Juspascendi jure dominii ad Communitatem spectare probatur. 3. Verbum – pertinere – dominium denotat. 5. Verbum libere Dominium denotat in disponente. Idem importat verbum – disponete ad libitum. 10. Facultas vendendi rem, & pretio utendi, non nisi domino competit... Innixi antiquissimae consuetudini tribuenti liberam facultatem Communitati Viterbii disponendo de pasuis herbarum, spicarum, et frondium in proprio territorio existen., duplici Statutaria Sanctione Cives Viterbienses talem pertinentiam, & Dominium constabilire curarunt... Verum quia moderno tempore in hac antiquissima quasi possessione turbari caepit ab abfictuario D. principis Pamphili, fuit introducta causa coram A.C., qui ad favorem communitatis pronunciavit, a cuius sententia, interposta ex parte principis*

---

*appellatione, causaque mihi delegata, dedi in hodierna audientia dubium: An cui, & quomodo competat juspascendi, ac respective manutentio? Et a D.D. meis responsum obtinui: Juspascendi, et respective manutentionem competere communitati juxta modum. 2 - 7. Etenim quoad competentiam juris pascendi in genere, illud spectare ad Communitatem, abundem probatum remanet, sive attendatur Statutum in rubr.4.de Pascuis, datum in Sum. Comm.n.2, in quo asseritur jus pascendi pertinere ad Communitatem, verbum enim:pertinere: dominium denotat, ut tradunt, Feli.in Rubr.de rescript.n.7.vers. Hoc autem limitatur, Menoch. Cons.21.n.4., Cald. de Empt., & Vend.cap.22.n.22., Barbos.diction.257.n.3., Rot.cor.Cocc. dec.1068.n.3., cor.Bich.dec.153.n.8., et in rec.dec.264.n.5.par.8, & ulterius demandatur depascentes animalia, solvere debere Communitati taxam a prioribus quotannis faciendam, quae impositio, Taxae, illiusque exactio pro pretio herbarum Dominium earundem penes Communitatem arguit ex firmatis per ----, sive resolutio Consilii generalis, cuius tenor refertur in Bull. fa.me. Paul.III., Sum.eiusd.n.3., in qua datur libera facultas Communitati, non solum pascendi, & pascere faciendi Animalia cum herbis in territorio Viterbien. existentibus, sed etiam de eis libere ad sui libitum disponendi, aboleta quacumque contraria praetensione civium, quae libera et totalis pascuorum dispositio, non nisi ad Dominum spectat, et Dominium disponentis denotat, ut de verbo: libere, et de verbis disponere ad libitum...». Non può non saltare agli occhi come in tutte le decisioni sinora affrontate, nel testo e nelle note che precedono, si rinvenga un vero e proprio corpus di riferimenti standard, che la giurisprudenza del tempo sovente utilizzava per sostenere ed avvalorare determinate posizioni. Così, ad esempio, non sarà difficile rinvenire in materia di frutti i seguenti richiami a: D. COVARRUBIAS Y LEYVA, *Quaestionum Practicarum, earumque resolutionum amplissimarum, liber unus, Francofurti ad moenum, MDLXXVII, cap. XXXVII, n. 3, p. 233*, «...quicquid sit iure communi, regia lege Hispaniarum forensi receptissimum est, et denique diffinitum, non posse privatos agrorum dominos absque speciali privilegio Regis, vel legitima praescriptione, prata...ad hoc, ut herba naturali vi absque ulla industria nata, vendi, vel locari possit. Est siquidem herba ista omnibus concivibus, et incolis communis collectis iam frugibus, et fructibus. Atque ideò agri privati dominus non poterit usum istum communem prohibere...quamvis possit liberè quilibet proprios fundos, et agros colere...ita tamen, ut fructibus collectis, et agris vacantibus à semine, pasqua sint omnibus habitatoribus communia...»; oppure I. F. CAPIBLANCUS, *Tractatus de iure et officio baronum. Erga vassallos burgenses...*, Neapoli, 1666, pragm. 11, n. 30, p. 280, «...posse tam Baronum, quam concivium animalia in locis alienis depasci, collectis fructibus, et segetis, agris a cultura vacantibus, et territorium dominis non prohibentibus...»; E. CAPECELATRO, *Selectiorum consultationum iuris, in variis ac frequentioribus facti contingentibus*, vol. 2, Neapoli, 1664, consult. 83, pp. 72-74, «secundo, hoc idem fundatur, nam eo ipso, quod prohibitum est civibus defendere eorum territoria campestria et aperta, secatis segetibus herba naturalis, et absque ulla industria erit omnibus communis, prout servari in hispaniis, ubi viget eadem pragmatica, quam nos habemus, testatur Covarr. relatis omnibus opinionibus d.cap.37.sub.n.3.vers.quicquid sit iure comuni, et quod in terris cultis, et seminatis post recollectionem frugum pasqua sint communia, et sic etiam in pratis non clausis, et ita de consuetudine servari testatur, Franc.Marc.decis.223.in fine, et sic etiam vidisse servari per multos Barones testatur Capiblanco in d.pragm.11.n.22»; G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae, cit., liber quartus, De Servitutis praedialibus...*, Venetiis, MDCCXVI (nell'edizione qui consultata), discursus 35, nn.7-8, p. 55, «...idcirco dicebam posse simul stare, quod particulares, potius iure cuiusdam perpetuae coloniae essent huiusmodi terrarum et praediorum domini pro sola cultura, sive solis fructibus industrialibus, reliquum vero dominium pro herba tanquam fructu naturali esset ipsius Communitatis originariae et directae dominae, ut in specie de huiusmodi distinctione quod Communitas, vel dominus loci habeat fructus naturales, et particulares habeant industriales...Quodque talis sit consuetudo in provincia Hydruntina, quod scilicet dominium particularium restrictum sit ad solos fructus industriales, naturales autem sint domini vel Communitatis...et comprobat praxis plurium*

In questo caso si constata come il dominio sul *ius pascendi* da parte della *communitas* di Viterbo fosse generale ed assoluto su tutto il territorio viterbese; coloro che avevano intenzione di sfruttare a proprio vantaggio le *utilitates* prodotte dalla terra necessitavano infatti di un'apposita autorizzazione<sup>116</sup>.

Argomentazioni analoghe, ma con riferimento ad un'altra *res*, suscettibile anch'essa di essere fruita da più soggetti sulla base di diversi titoli, sono riscontrabili nella *Reatina aquarum*, sentenza rotale del 13 gennaio 1698, riportata ancora dal De Vecchis<sup>117</sup>.

La decisione contiene chiarimenti circa le modalità di sfruttamento ed esercizio dei diritti sul fiume e sulle acque che in esso vi scorrono<sup>118</sup>, precisando i casi in cui vengono considerate private, nonché le condizioni necessarie perché possano ritenersi pubbliche, e quindi ad uso della comunità<sup>119</sup>. L'autore sottolinea come l'uso pubblico sulle acque del fiume affondi le sue radici nel *ius gentium*<sup>120</sup>; più specificamente, risulta in generale lecito attingere acqua dal fiume pubblico, precisandosi come sia differente il regime circa la *derivatio* di acqua dal fiume navigabile e da quello non navigabile, risultando purtuttavia possibile in entrambi i casi, purchè essa non pregiudichi<sup>121</sup> e non sia lesiva di alcuno<sup>122</sup>.

---

*locorum Status Ecclesiastici, in quibus dominium directum universi territorii est domini loci ac etiam utile quoad herbas et pascua, dominium vero particularium, fundos, et praedia in eodem territorio possidentium, restringitur ad quamdam speciem coloniae pro solis fructibus industrialibus...» nonchè nel discursus 39, n.7, p. 62, «...sed quoad fructum naturalem sit Domini vel Communitatis, particulares vero habeant solum dominium subalternum pro fructibus industrialibus, et pro usu culturae...»*; M. FRECCIA, *De subfeudis baronum et investituris feudorum*, Venetijs, 1579, par.2, auctor.46.n.11, prope fin.

<sup>116</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio LIV, Viterbien. usus pasuorum*, 15 marzo 1700, «7 – 10. Cumque huiusmodi resolutio fuerit amplissimis verbis a fa. me. Paulo III confirmata, et ex abundanti in eiusdem breve declaratum fuerit, non licere Civibus particularibus facere reservationes herbarum, et pasuorum ad suam privatam utilitatem, eaque custodire, nisi de licentia Consilii Universitatis, quodque plus urget, ulterius etiam processum fuerit, dando communitati ad libitum potestatem herbas vendendi, et pretium restructum in solutionem impositionum, et onerum, aliosque Communitatis usus convertendi; ex hoc promanet eiusdem dominii concessio, et confirmatio, cum libera facultas vendendi rem, et pretio utendi, nonnisi Dom. competat, in specie...».

<sup>117</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit.

<sup>118</sup> Nella *decisio* viene inoltre ribadito come in caso di atti di disposizione sulla *res* in oggetto siano richieste le solennità del caso, riscontrate e richiamate nel precedente paragrafo, prima fra tutte l'autorizzazione della Congregazione del Buon Governo.

<sup>119</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae auditorum ad materiam boni regiminis, universitatum et communitatum, signanter status ecclesiastici...In hoc volumine recollectae...*, tomus tertius, cit., Romae, 1732, *decisio XXXV, Reatina aquarum*, 13 gennaio 1698.

<sup>120</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, *decisio XXXV, Reatina aquarum*, 13 gennaio 1698, «*Usus fluminis de jure gentium est publicus... unicuique de Populo licitum sit Aquam derivare, ...idque, auctoritate juris gentium, cuius vigore usus fluminis est publicus...*».

<sup>121</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum*, cit., *decisio XXXV, Reatina aquarum*, 13 gennaio 1698 «*...Ex Statuto Reatis lib. 4 rubr.61, prohibetur derivatio aquae in praejudicium molendinorum absque licentia Capitanei Populi...*».

Perché un fiume possa ritenersi pubblico non basta che esso scorra perenne, ma occorre che vi sia una continua affluenza di acque, nonché sussista il convincimento in tal senso da parte di coloro che abitano i luoghi ad esso circostanti<sup>123</sup>.

Inoltre, ed è quel che rileva maggiormente ai fini della presente indagine, il De Vecchis attesta come la *res* fiume sia suscettibile di essere pubblica nel proprio alveo, rive e proprietà, ma privata nelle acque che vi scorrono<sup>124</sup>.

Quanto al fiume privato, preme sottolineare come esso sia a tutti gli effetti configurabile alla stregua di un bene privato, non risultando lecito pertanto a nessuno, fatta eccezione per il proprietario, disporne<sup>125</sup>, attingendone ad esempio le acque, ovvero apportando innovazioni o modifiche<sup>126</sup>.

Rilievi di tal tenore sono rinvenibili inoltre anche in altre due *decisiones* della rota romana, la *Pisauren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, del 17 giugno 1707, e la *decisio CXXIX, Pisauren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, del 23 marzo 1711, successiva alla succitata CXXVII<sup>127</sup>.

Dalle stesse emergono alcuni tratti salienti della disciplina in questione: in linea

---

<sup>122</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum*, cit., *decisio XXXV, Reatina aquarum*, 13 gennaio 1698, «...Aquam a flumine publico, et non navigabili unicuique derivare licet...Derivatio aquae a flumine tam navigabili, quam non navigabili no est interdicta, ubi nemini praejudicat....quod cum Rivus, seu Flumen Cantari ex sua perennitate censendum sit publicum, et e contra, neque sit navigabile, minusque alteri navigabili inserviat, unicuique de Populo licitum sit Aquam derivare... hinc nullo jure prohiberi posse derivationem nemini prejudicalem a flumine publico...».

<sup>123</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio XXXV, Reatina aquarum* «...Flumen ad hoc ut dicatur publicum non sufficit, quod sit perenne, sed requiritur aquarum affluentia, et circumcolentium opinio... Verum quia totus huiusmodi discursus fundabatur in falso supposito publicitatis fluminis, seu rivi Cantari, tam quoad proprietatem, quam quoad usum, hinc merito hoc deficiente fundamento sua mole ruebat: Quidquid namque sit, an rivus Cantari habeat requisita fluminis pub., ad quod non sufficit sola perennitas, sed copulative requiritur congrua aquarum affluentia, et circumcolentium opinio, ut ex Tex. in l.1 § flumen ss. de flum. tenet, Aym. de Alluvion. l.1 cap.15 num.16...».

<sup>124</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, *ibidem*, «...flumen publicus esse potest in alveo, ripis, et proprietate, et privatus in aquis... hoc unum certum est ipsum ratione usus privati competentis capitulo, censendum esse pro privato in aquis, licet esse publicus in alveo, ripis et proprietate...».

<sup>125</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, *ibidem*, «...aquam a flumine privato quoad usum aquae nemini licet derivare... flumen privatum non differt a bonis privatis...De re aliena nemini licet disponere invito domino... Ideoque ex eo uti privato in usu non licet aquam divertere, cum cesset publicitas illa a jure gentium considerata in flumine pub. quoad usum, et aquas...cum enim de flumine privato idem judicetur, ac de aliis Bonis, seu locis privatis, a quibus illud non differt...».

<sup>126</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, *ibidem*, «...Profecto sicut non licet de re aliena disponere invito domino, ita nec etiam congruit ex flumine privato aquam derivare, nec in eo aliquid innovare...».

<sup>127</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXXVII, Pisauren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 17 giugno 1707; *decisio CXXIX, Pisauren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 23 marzo 1711.

generale si presume la natura pubblica dei corsi d'acqua<sup>128</sup>.

Si presumono pubblici anche i torrenti e gli acquedotti derivanti dal fiume pubblico, purchè il loro corso sia continuo ed ininterrotto<sup>129</sup>; le rive del fiume pubblico spettano al dominus dei fondi ad esso adiacenti<sup>130</sup>, anche qualora fra gli stessi vi passi una via pubblica<sup>131</sup>.

Spettano inoltre al *dominus fundi* non solo le rive, ma anche gli arbusti in esse insistenti, gravando su costui la loro cura e manutenzione<sup>132</sup>, riservandosi inoltre in tal senso la *communitas* la facoltà di costringere coloro insediati nelle vicinanze dell'acquedotto pubblico a spurgare, ove vi sia necessità<sup>133</sup>.

Quanto infine alla possibilità che le suddette rive siano produttive di una qualche *utilitas*, la comunità si riserva la possibilità di rientrarvi in diritto imponendovi colletta<sup>134</sup>, in tal senso monetizzando quanto da esse spontaneamente e naturalmente prodotto<sup>135</sup>.

Per converso, è altrettanto vero che il De Vecchis nella *decisio CXXVII*, facendo riferimento al fiume avente un unico alveo, rileva come sullo stesso non possano coesistere e la natura pubblica e la natura privata<sup>136</sup>, prevalendo quest'ultima, la

---

<sup>128</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXXIX, Pisaren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 23 marzo 1711 «...*flumen habetur pro publico, ubi continuo profluat, incipiat a publico, et definat in publicum. Decl.huiusmodi probationem esse praesumptivam, et locum habere donec constet esse privatum. 15. Omnia flumina praesumuntur publica...Flumen censitoris instar solet ex privato in publicum, et ex publico in privatum adjicere...Dominium Fluminis, seu alvei non arguitur ex jure aquae ducendae referibile ad jus servitutis... Publicum praesumitur, quod incipit in publico, et in publicum definit*».

<sup>129</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXXVII, Pisaren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 17 giugno 1707 «...*Rivus, sive Aquaeductus publicus est, si derivet a flumine publico. Vel eius cursus sit perennis, et continuus...* ».

<sup>130</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXXIX, Pisaren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 23 marzo 1711 «...*Ripae fluminum publicorum spectant ad Dominos agrorum adjacentium. Ampl. principalem concl. etiamsi intercedat inter Ripam, et Praedia privatorum adjacentium via publica...*».

<sup>131</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>132</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXXIX, Pisaren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 23 marzo 1711 «...*quod non solum spectent Ripae, sed et arbores in eis nascentes. 5. Ripae fluminum publicorum spectant ad dominos praediorum adjacentium ratione oneris conservationis earundem. 7. Ripae dominium spectat ad eum cuius sumptibus reparantur et conservantur...*».

<sup>133</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXXVII, Pisaren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 17 giugno 1707 «...*In aquaeductibus publicis communitas potest angariare vassallos, et circumcolentes ad expurgationem, ac praestationem lignaminum pro reparanda clusa...* ».

<sup>134</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXXIX, Pisaren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 23 marzo 1711 «...*Ripae fluminum publicorum, tamquam fructiferae, possunt per Communitatem collectari...* ».

<sup>135</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXXVII, Pisaren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 17 giugno 1707 «...*communitas pro urgenti necessitate potest Collectas imponere...* ».

<sup>136</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXXVII, Pisaren.molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 17 giugno 1707 «...*Alveus unicus non potest esse pro parte publicus, et pro parte privatus...* ».

quale rende private anche le rive dello stesso, che risultano quindi di spettanza esclusiva del *dominus fluminis*<sup>137</sup>.

A chiusura del cerchio rimane interessante la disciplina relativa ad un altro diritto legato alle acque, che è il *ius piscandi*, di cui si occupa sempre il De Vecchis nella decisio CXLVII, *Reatina iurispiscandi*, del 13 gennaio 1710, in cui rileva come la rota romana assimili, e qui sta la vera peculiarità, la disciplina relativa alla spettanza dei pesci del lago pubblico (e così anche del mare e del fiume pubblico) ai frutti ed alle *utilitates* spontaneamente prodotti dalla terra, di cui, come si è visto, è proprietaria la comunità e non il *dominus fundi*: così allo stesso modo anche i pesci del fiume, del lago, del mare sono nel dominio di tutti<sup>138</sup>.

Soltanto con riferimento al lago privato essi non si atteggiano a frutti naturali, risultando al contrario di spettanza esclusiva in capo al *dominus* del lago<sup>139</sup>, il quale in tal proposito può impedirvi l'accesso e l'esercizio della pesca<sup>140</sup>, precisandosi come commetta furto chi contravvenga in tal senso<sup>141</sup>; da ultimo, egli non può tuttavia impedire la pesca allorchè le acque del suo lago straripino ed invadano i fondi altrui<sup>142</sup>.

L'appartenenza collettiva si declina come visto in molteplici e variegate forme, che rendono forse impossibile una riconducibilità *ad unum* della categoria. Come giustamente asserito dal più grande studioso italiano di assetti collettivi, Paolo Grossi, occorre necessariamente fare spazio al concetto di plurime forme di

---

<sup>137</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXXVII, Pisaurum molendinorum, seu vallatorum super bono iure*, 17 giugno 1707 «...*Flumen, et illius alveus, ubi est privatus, eius quoque ripae privatae sunt. Et ad Dominum Alvei, una cum eorum emolumentis pertinent... Ripae fluminum publicorum, eatenus spectant ad dominos vicinorum praediorum, quia ipsis inest onus conservationis earundem Riparum... Ripae censetur appendices alvei... In flumine privato nemini praeter Dominum licet jus habere...* ».

<sup>138</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, *decisio CXLVII, Reatina iurispiscandi*, 13 gennaio 1710 «...*Glandes, quae in alieno solo cadunt, possunt infra triduum colligi. Ampl. quod appellatione glandium omnes fructus continentur. Et etiam pisces... Pisces enumerantur inter fructus... Pisces sunt animalia ferocia, et in dominio nostro non sunt. Et uti nullius, fiunt occupantis. Limit. ubi conservantur in Clusa, seu opere manufacto. Sed limitatio non procedit ubi de clusa exirent... Volucres Caeli, et belvae ferocies in dominio nostro non sunt, et fiunt occupantis... Animalia mansueta in dominio nostro esse dicuntur. Et alio volantes sunt dominio restituendi. Limit. ubi animum revertendi non habeant. Et idem procedit in piscibus... Pisces existentes in mari, vel flumine, aut lacu publico, in Dominio nostro sunt. Secus existentes in privato lacu*».

<sup>139</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, *decisio CXLVII, Reatina iurispiscandi*, 13 gennaio 1710 «...*Pisces lacus Privati dicuntur eius fructus, et spectant ad eiusdem lacus dominum. Et veniunt in iudicio familiae erciscundae. Et si quis eas sumpserit, furtum committit...* ».

<sup>140</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXLVII, Reatina iurispiscandi*, 13 gennaio 1710, «...*Dominus potest prohibere ingressum in proprium fundum, et potest prohibere tam venare volentibus, quam volentibus piscare...* ».

<sup>141</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>142</sup> P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum...*, cit., *decisio CXLVII, Reatina iurispiscandi*, 13 gennaio 1710, «...*Dominus lacus, si ob excrescentiam aquarum eiusdem, aquae ingredientur in foveis, ac fundis limitrophis, non potest fundorum vicinorum dominis impedire piscationes, nisi doceat de privato jure piscandi, aquisito ex privilegio principis, vel ex immemorabili...* ».

proprietà<sup>143</sup>.

### III - IL RUOLO DELLE COMUNITÀ TRA GESTIONE E TITOLARITÀ DELLE RISORSE COLLETTIVE

---

Nei paragrafi precedenti si è avuto modo di concentrarsi sulla grande protagonista del fenomeno del collettivismo agrario, la comunità, intesa nella sua natura dicotomica, ed antitetica, allo stesso tempo di ente esponenziale, e di collettività di individui, stanziati in un certo territorio, e ad esso legati a doppio filo, giacché di questo vivono e da questo traggono sostentamento.

Obiettivo è dunque quello di chiarire in quali rapporti queste due anime della comunità stiano con le risorse collettive.

Ruoli che sul piano teorico appaiono distinti, ma che su quello pratico mostrano un confine labile: a volte si accavallano, finendo per confondersi l'uno nell'altro. Se è vero come visto che l'ente esponenziale Comune ha mera rappresentanza dei beni collettivi, è altresì vero che la questione circa l'attribuzione della titolarità in capo ad esso ovvero al popolo di questi beni appare di fatto molte volte controversa e di non sempre pronta soluzione<sup>144</sup>.

Nel microcosmo composto da Comuni più o meno estesi, caratterizzati da un'esigua o media densità di abitanti, i contorni della vicenda appaiono peraltro assai sfocati, in taluni casi arrivando a sfumare del tutto<sup>145</sup>. Ed è proprio tale fenomeno, che si

---

<sup>143</sup> P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, 2006.

<sup>144</sup> Ciò risulta comprensibile nell'ottica in cui ad esser dibattuto è il riconoscimento stesso della possibilità di imputare direttamente in capo al soggetto giuridico «popolo» siffatti diritti di proprietà ed appartenenza, senza il medio della costruzione giuridica di una *persona ficta*, riconosciuta ed identificata appunto nel Comune.

<sup>145</sup> In realtà come queste la situazione sembra farsi più complicata, proprio in ragione del fatto che a ricoprire le cariche di potere all'interno del Comune sono quei medesimi soggetti che vengono identificati quali «*capi di casa*» o «*di famiglia*», cui viene riconosciuta la spettanza delle macchie popolari, titolarità che si traduce, come visto, nella successione, o meglio nell'avvicendamento, di generazione in generazione in tali antichi diritti, spesso aventi natura consuetudinaria o di concessione graziosa da parte del signore feudale del luogo. Il problema si pone proprio in ragione di tale sussistenza in capo allo stesso soggetto di posizioni così distanti ed eterogenee fra loro. In merito a tale situazione, caratterizzante appunto le realtà locali di più piccola entità, A. DANI, *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea...*, cit., p. 102, il quale sulla scorta delle considerazioni del Mannori in tema, avverte e sottolinea come «...il comune rurale, nonostante i suoi importanti momenti partecipativi, da porre nel giusto e meritato risalto, già al suo sorgere, favorito dal comune cittadino, custodisca in sé elementi di evoluzione e superamento delle forme comunitarie di matrice germanica, elementi che mantiene appieno in età moderna...». Molto spesso nei comuni rurali si verificava infatti una partecipazione popolare all'istituzione comunale davvero considerevole, e quindi il divario comune-collettività appariva così in genere ridotto, giungendo forse davvero a scomparire nelle realtà più piccole e maggiormente caratterizzate da un'economia silvo-pastorale. Dani inoltre fa notare come tuttavia, parallelamente a questo fenomeno, se ne affiancasse un altro, relativo al fatto che permanesse o tornasse ad aver nuova forza un concetto di collettività come insieme degli individui appartenenti alla comunità, ma titolari di un diritto «*uti singuli*».

manifesta e vive nei territori pontifici ma in realtà in grande parte dei territori degli stati italiani preunitari, ad ingenerare ulteriore confusione<sup>146</sup>.

L'utilizzo, inoltre, di termini di per sé identificanti concetti troppo ampi o forse troppo generici, o piuttosto sfuggenti, quali ad esempio quelli di uso civico<sup>147</sup>, proprietà collettiva<sup>148</sup>, demanio pubblico<sup>149</sup>, non ha fatto altro che aggiungere confusione a confusione.

Si tratta di un «caos», definitorio e non solo<sup>150</sup>, che, come accennato, costituisce una vera e propria peculiarità dell'argomento, con cui da secoli studiosi e giuristi si trovano a dover fare i conti, e conseguentemente prenderne atto<sup>151</sup>.

La questione dell'appartenenza delle terre collettive si colloca in rapporto di stretta interdipendenza con la figura del Comune; è bene tuttavia ricordare come il problema sorga ancor prima della nascita stessa del fenomeno comunale<sup>152</sup>. Si conoscono infatti forme promiscue di godimento anteriori alla nascita dei Comuni, risalenti, addirittura all'epoca pre-romana<sup>153</sup>.

Come detto in precedenza, non appare questa la sede per dilungarsi sul fenomeno in età classica e medievale, e data la vastità del dibattito, si rischierebbe di restituire una visione incompleta e parziale<sup>154</sup>.

Il Comune altro non rappresenta che un tassello ulteriore del sistema<sup>155</sup>, una figura

---

<sup>146</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>147</sup> Cfr. la definizione di usi civici di U. PETRONIO, voce *Usi Civici*, in <Enciclopedia del diritto>, vol. XLV, Milano, 1992, p. 949 ss., nonché quella di M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in <Enc. giur. Treccani>, Roma, 1994.

<sup>148</sup> P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, Milano, 1990.

<sup>149</sup> E. CORTESE, voce *Demanio in generale*, in <Enciclopedia del diritto>, vol. XII, Milano, 1964, pp. 70-83, confluito anche in I. BIROCCHI e U. PETRONIO, a cura di, *Scritti/Ennio Cortese*, Spoleto, 1999, pp. 1233- 1246; E. CONTE, *Demanio feudale, Demanio regio*, in <Enciclopedia Federiciana>, Roma, 2005, *ad voces*.

<sup>150</sup> A causare altri dubbi ed incertezze il tentativo di molti studiosi di ricondurre il tema degli usi civici

e dei diritti collettivi ad unità, non considerando e tenendo conto dell'esistenza di differenti tipologie in cui essi si declinano, nonché di una pluralità di fonti ed informazioni eterogenee in cui essi si articolano; l'approccio più proficuo pare dunque quello che si libera di tali pretese, divincolandosi dall'astrazione di principi generali, ed andando a ricercare nella realtà fenomenica concreta come esso realmente andasse componendosi ed atteggiandosi.

<sup>151</sup> Così la pensa anche A. DANI, *Usi civici nello Stato di Siena in età medicea*, cit., p. 2 ss.

<sup>152</sup> In questo senso si rimanda alle considerazioni svolte in precedenza, nonché a E. CORTESE, *Demanio in generale*, in <Enciclopedia del diritto>, XII, Milano, 1964, pp. 70-83, confluito poi anche in I. BIROCCHI e U. PETRONIO, a cura di, *Scritti/Ennio Cortese*, Spoleto, 1999, pp. 1233-1246.

<sup>153</sup> cfr. nota precedente, nonché la ricostruzione di G.P. BOGNETTI, *Studi sulle origini del comune rurale*, a cura di F. SINATTI D'AMICO e C. VIOLANTE, Milano, 1978.

<sup>154</sup> Sul tema si rimanda per intero a P. GROSSI, *Un altro modo di possedere...*, cit., nonché ID., *Assolutismo giuridico e proprietà collettive...*, cit., nonché alla bibliografia tradizionale in tema di proprietà collettive ivi indicata.

<sup>155</sup> Sul ruolo del Comune nell'apparato istituzionale dei rapporti fra centro e periferia, L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994, nonché, con riferimento alla realtà dello stato francese, la cui struttura ed articolazione è per alcuni studiosi assimilabile a quella dello stato pontificio, cfr. S.



che vi si aggiunge, andando ad insinuarsi e a sovrapporsi alla collettività nel rapporto con il bene comune. Quale invero il legame sussistente fra Comune e terre collettive? Per trarsi fuori dalla confusione cui tale approccio potrebbe indurre ed approfondire le ragioni che hanno animato ed animano tale dibattito, è opportuno allora focalizzare l'attenzione sul peculiare rapporto che lega Comune e collettività. Val la pena soffermarsi sulla natura di tale rapporto e sul ruolo effettivamente svolto dal Comune nella fruizione delle terre ad uso promiscuo, oggi ricomprese nell'attuale demanio civico<sup>156</sup>.

Di primo acchito sembrerebbe che il Comune vanti una vera e propria titolarità su detti beni, al punto da poter arrivare a disporne, e così sembra essere per la dottrina pontificia cinque-seicentesca<sup>157</sup>; spesso nei territori pontifici questo accade anche per far fronte a debiti contratti in occasione di carestie, epidemie, difficoltà economiche varie. Tuttavia, a ben guardare, il bandolo della matassa va ricercato nella possibilità di sintetizzare le due posizioni di Comune e collettività nella duplice accezione in cui si declina il concetto di *communitas*: come visto, essa può essere intesa infatti non soltanto quale ente astratto, avulso dai particolari che ne fanno parte, ma anche come complesso degli uomini, dei *cives* che la compongono<sup>158</sup>.

Una volta ammesso questo altro aspetto della comunità, ecco allora che la titolarità delle terre ad uso promiscuo può allora in questo modo configurarsi direttamente in capo a questi ultimi<sup>159</sup>. Così facendo, si riconosce al Comune un rapporto di mera rappresentanza della collettività, la quale rimane invece l'unica titolare dei beni e diritti in questione<sup>160</sup>.

Quella che qui si prospetta è quindi l'ipotesi di un Comune configurabile non già quale soggetto proprietario dei beni collettivi, bensì piuttosto come un amministratore, un rappresentante, un semplice reggente degli stessi, i quali in realtà appartengono alla comunità, ma intesa tuttavia quale gruppo di persone stabilmente insediate in un ben determinato territorio<sup>161</sup>.

Il Comune si atteggia dunque ad ente esponenziale rispetto alla popolazione, per

---

MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, 1994, vol. I, pp. 566-571.

<sup>156</sup> E. CORTESE, voce *Demanio in generale*, *ibidem*.

<sup>157</sup> E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante?...*, cit.

<sup>158</sup> Su questo si rimanda alle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti.

<sup>159</sup> E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografia*, in <Rivista di diritto agrario>, n°78, 1999, pp. 181-205.

<sup>160</sup> Ricca la documentazione a supporto di tale tesi rinvenibile nelle fonti archivistiche della Sacra Congregazione del Buon Governo, in ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, serie II, su cui ampiamente nel capitolo quarto, nonché E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante...*, cit., pp.183-185, nota 5 ss.; ed ancora U. PETRONIO, *Qualche spunto sulla questione demaniale in Italia prima della Legge Zucconi*, in P.L. FALASCHI, a cura di, *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888. Atti del convegno in onore di Giovanni Zucconi*, Camerino, 1991, pp. 45-47, 74-75.

<sup>161</sup> *infra* capitolo quarto.

quanto attiene lo sfruttamento e la tutela dei succitati beni<sup>162</sup>.

Come si relazionano dunque questi due soggetti nel riparto di poteri e competenze relative all'esercizio dei diritti sui beni collettivi? Dati riscontrabili nella pratica del tempo evidenziano una certa estraneità dell'ente astratto Comune nei confronti degli assetti proprietari inerenti i beni ad uso collettivo<sup>163</sup>; si tratta di una affermazione che con ogni probabilità non pare del tutto consapevole, in quanto sovente dettata dal bisogno di rispondere ad altre esigenze contingenti<sup>164</sup>.

Di fatto in questo modo viene esclusa non solo l'idea che il Comune, inteso appunto quale ente astrattamente configurabile, ma indipendente dai particolari, possa vantare un diritto di proprietà su detti beni, ma, portando questa conclusione all'estremo, anche che esso rappresenti realmente la popolazione proprietaria e le sue istanze<sup>165</sup>. Sovente l'interesse del Comune risulta invero frapposto a quello della popolazione: esso si colloca, come accennato, quale terzo soggetto di diritto, a livello intermedio fra popolazione e stato, avente pertanto una propria ed autonoma volontà e *facultas decidendi*<sup>166</sup>.

La tesi in oggetto appare suffragata sotto molteplici profili: se ne è tentata da parte degli studiosi una ricostruzione storiografica, indagando a ritroso nel tempo fino a risalire alle prime forme di appartenza collettiva delle terre, individuabili, come anticipato, già in età pre-romana. Appare opportuno tuttavia guardare ad epoche meno risalenti, al fine di poterne comprendere al meglio sviluppo e sinossi. In questo senso occorre sì tenere nella giusta considerazione il Medioevo, concepito dai giuristi

---

<sup>162</sup> Si tratta in realtà un po' della medesima situazione che viene a delinarsi attualmente, allorché associazioni o gruppi portatori di interessi diffusi, quali ad esempio la salvaguardia e tutela paesaggistica o ambientale, esprimono in giudizio la *vox univoca* dei cittadini-consociati; pur potendo stare in giudizio essi sono del tutto estranei rispetto ai diritti ad oggetto della controversia dedotta; cfr. in tal proposito le considerazioni svolte da E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante?...*, cit., p. 182 ss.

<sup>163</sup> In questa direzione muove la documentazione rinvenibile fra le fonti archivistiche del Buon Governo, in ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, serie II, ad oggetto del capitolo quarto, nonché le due sentenze delle rote del Granducato di Toscana, su cui si rimanda al paragrafo 2.1 del presente capitolo, nonché alla nota che segue.

<sup>164</sup> Tale tematica costituisce molto spesso l'argomentazione difensiva con cui si tenta di sottrarre i beni in questione ai processi di incameramento da parte della Reverenda Camera Apostolica, atti a rimpinguare le dissestate casse pontificie; in tali documentazioni le attestazioni contenenti il riconoscimento della proprietà in capo al *Popolo ed Uomini* e non alla comunità, sono funzionali al mandarli esenti *tout court* dal procedimento di incamerazione, in quanto dalla constatazione che non si tratta di beni comunitativi, e quindi di proprietà del Comune, discende il corollario che non possono esser conseguentemente trasformati in beni camerati. Cfr. in tal proposito *infra*, ed in particolare le considerazioni svolte nel capitolo 4°.

<sup>165</sup> Ciò si verificava allorché questi due soggetti andavano a ritrovarsi contrapposti nel perseguire le rispettive istanze; non sempre appunto coloro che ricoprivano cariche comunali miravano alla realizzazione *in primis* dell'interesse pubblico, privilegiando piuttosto primariamente i propri interessi individuali. Così A. DANI nell'introduzione al volume *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, cit.

<sup>166</sup> L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994.

storici ottocenteschi quale «epoca d'oro del comunitarismo»<sup>167</sup>, tentando poi di non farsi troppo irretire dalle suggestive costruzioni ottocentesche dell'appartenenza collettiva secondo il *condominium iuris germanici*<sup>168</sup>, approdando infine ad epoche più recenti, attraverso un'analisi delle singole realtà fenomeniche che caratterizzano gli stati italiani negli ultimi anni di antico regime, aventi il pregio di delineare un quadro tangibile della situazione, in grado di dare risposte concrete ed esaustive ai quesiti in questione<sup>169</sup>.

In quest'ottica risultano percorribili varie strade, nel senso del riconoscimento dell'uno o dell'altro ruolo del Comune: la presente trattazione si focalizza in particolare sulla situazione italiana, e nello specifico sulla peculiare situazione in cui versava lo Stato Pontificio alla vigilia dell'unificazione, allorchè lo stesso presentava ancora una vastissima estensione di territori sottoposti al pascolo collettivo<sup>170</sup>.

Tale contesto testimonia peraltro l'arretratezza sociale e culturale in cui versavano le comunità locali<sup>171</sup>, sottoposte ancora ad un potere statico, immobile, tipico dell'*ancien régime*, e rigidamente assestate entro i confini della stabilità sociale, che impediva il circolare diffuso delle ricchezze e soprattutto il ricambio dei *dominii* sulle campagne, i quali passavano quindi indisturbati di generazione in generazione, nelle mani sempre delle medesime potenti famiglie locali<sup>172</sup>.

Merita in tal senso tentare oggi un diverso approccio alla questione, che si ponga l'ambizioso obiettivo di individuare il ruolo dei diversi soggetti coinvolti attraverso l'indagine offerta dalla variegata e molteplice realtà fenomenica, costituita *in primis* dalla giurisprudenza italiana del tempo, addentrandosi come visto nei meandri della

---

<sup>167</sup> E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in M.R. MARELLA, a cura di, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p.54.

<sup>168</sup> fra tutti P. GROSSI, *Un altro modo di possedere...*, cit., p. 5 ss.

<sup>169</sup> A. DANI, *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna, 2003, in cui si sofferma in particolare sull'analisi della realtà in cui versa lo Stato di Siena, sostenendo come con riguardo al rapporto tra Comune-ente giuridico e la collettività, intesa come insieme di tutti i *cives*, il comune toscano venisse considerato alla stregua di una persona giuridica. Le considerazioni svolte da Dani hanno peraltro il pregio di esser in grado di ergersi quali parametri generali, come vere e proprie linee-guida da seguire nella delicata indagine che qui si propone. Dani fa tesoro delle posizioni di un altro autorevole studioso della situazione toscana, L. MANNORI, *L' amministrazione del territorio nella Toscana granducale: teoria e prassi di governo fra antico regime e riforme*, Firenze, 1988, pp. 40-41, per il quale la giurisprudenza, pur appoggiandosi a tesi diverse, negava di fatto l'appartenenza dei beni di utilizzo collettivo al Comune-ente.

<sup>170</sup> Cfr. i rilievi di M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri: comunità rurale e soppressione degli usi collettivi nel Lazio (secoli 18.-19.)*, Roma, 1982.

<sup>171</sup> Sulla situazione delle campagne dello Stato Pontificio in antico regime, G. PESCOLOLIDO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio dalla Rivoluzione francese alla legislazione dello Stato italiano*, in G. C. DE MARTIN, a cura di, *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa: contributi al Simposio internazionale di Pieve di Cadore, 15-16 settembre 1986*, Padova, 1990, pp. 77-103.

<sup>172</sup> M. CAFFIERO, *Solidarietà e conflitti: il sistema agrario consuetudinario tra comunità rurale e potere centrale (Lazio, 18.-19. secolo)*, estr. da *Melanges de l'Ecole française de Rome. Moyen age -temps modernes*, tome 100, 1988, 1, pp. 373-399.

prolifica produzione delle rote del tempo, fiorentina, senese e Sacra romana<sup>173</sup>. A questi dati è utile accostare altresì quelli forniti da fonti documentali atipiche, nate per lo più per certificare lo stato dei luoghi interessati, quali le denunce<sup>174</sup>, le visite<sup>175</sup>,

---

<sup>173</sup> Sulla rota fiorentina, B. ARTIMINI e C. MAZZUCCHI, a cura di, *Raccolta delle decisioni della Rota Fiorentina dal 1700 al 1808*, Firenze, 1836-1843; sulla rota senese cfr. le considerazioni di L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994; quanto a quella romana, P.A. DE VECCHIS, *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae auditorum ad materiam boni regiminis, universitatum et communitatum, signanter status ecclesiastici...In hoc volumine recollectae...*, tomus tertius, Romae, 1732, ma non solo, tutti citati da E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante...*, cit., p. 185, nota 9, e p. 188, nota 14.

<sup>174</sup> In questa direzione muovono le ricerche di C. ZANNELLA, *Una fonte documentaria per lo studio dei diritti civili e delle proprietà collettive: le denunce*, Roma, 2001, che rivalutano e danno riconoscimento alle denunce, quale fonte viva cui attingere per la ricostruzione di una data realtà territoriale. Le denunce si pongono quali documenti probatori ai fini dell'accertamento della natura giuridica di un terreno. La riforma legislativa degli anni '20 del secolo scorso si poneva l'obiettivo di censire per la prima volta tutti i diritti civili e le proprietà collettive ancora in esercizio in Italia, o comunque rivendicati dalle comunità a livello nazionale. Il censimento effettuato negli anni 1924/1928 aveva carattere squisitamente giuridico, trascurando in tal senso ogni dato e rilievo storico in questione. Il mezzo utilizzato era quello della dichiarazione, o meglio, della 'denuncia'. Essa poteva esser presentata da privati, comuni od enti interessati all'esercizio dei diritti od alla loro rivendicazione, e si rivolgeva al Commissariato per la liquidazione degli usi civici, istituito appositamente all'interno del Ministero dell'Economia nazionale, o alternativamente, al Pretore, in capo al quale sussisteva l'obbligo di versarla al Commissariato. Il censimento constava di 3 fasi, rispettivamente scandite dall'emissione di atti legislativi ad hoc: 1) il regio decreto 751/1924, art. 2 «*chiunque eserciti o pretenda diritti...è tenuto ...entro 2 anni dall'entrata in vigore del presente decreto, a farne dichiarazione al Commissario..., che accertatane l'esistenza, la qualità e l'estensione, provvederà alla loro liquidazione. Trascorso detto termine, rimane estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi, che non trovinsi in esercizio, e la rivendicazione delle terre soggette agli usi civici...*», così disponeva la presentazione delle dichiarazioni; 2) La legge 16 giugno 1927, n. 1766, art.3 «*chiunque eserciti o pretenda esercitare diritti della natura..., è tenuto entro 6 mesi dalla pubblicazione della presente legge, a farne dichiarazione al Commissario...trascorso questo termine senza che siansi fatta dichiarazione, rimane estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi, che non trovinsi in esercizio e la rivendicazione delle terre soggette agli usi civici.* »; 3) il regolamento di attuazione della legge, promulgato con r.d. 332/1928, art. 1 «*Le dichiarazioni del Podestà e dei rappresentanti delle associazioni agrarie, da presentarsi ai sensi dell'art 3 della legge, dovranno contenere l'indicazione degli usi esercitati o pretesi e delle terre che si ritengono gravate. Trascorso il termine di 6 mesi dalla pubblicazione della legge senza che siansi fatte le dichiarazioni, rimane estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti... che non trovinsi in esercizio, e la rivendicazione delle terre che vi sono soggette*». Il Registro delle dichiarazioni, creato *ad hoc*, ed operante appunto fra il 1924 ed il 1928, arriverà a contenere ben 1460 denunce. Occorre notare come con riguardo ai territori già appartenenti allo Stato Pontificio fosse stato già effettuato un censimento con la L. 5489/1888, al cui art. 12 si stabiliva che entro un anno dalla sua emanazione i prefetti dovessero redigere degli elenchi dei diritti e delle servitù, indicando il fondo, l'ubicazione, l'estimo censuario, il nome del proprietario e degli utenti la servitù o diritto. Dal che se ne ricava che, seppur inconsapevolmente, alla fine dell'800 è stato effettuato un censimento degli usi civici e delle proprietà collettive per i territori ex-pontifici. Sulla situazione precedente all'emanazione della L. 5489/1888, anche detta *Legge Zucconi*, il rimando è a U. PETRONIO, *Qualche spunto sulla questione demaniale in Italia prima della Legge Zucconi*, in P.L. FALASCHI, a cura di, *Usi civici e proprietà collettive nel*

o i catasti<sup>176</sup>, riflettenti tuttavia il dilagare e l'atteggiarsi concreto del fenomeno comunitario, come perno fondamentale nell'ingranaggio dell'assetto delle realtà rurali<sup>177</sup>.

Ancora, con riguardo alla specifica realtà dello stato pontificio<sup>178</sup>, non può non guardarsi alle cause ed istanze portate dinanzi alla Sacra Congregazione del Buon Governo<sup>179</sup>, che funge da vero e proprio termometro della situazione in cui versavano le campagne pontificie, nonchè *longa manus* papale nell'esercizio dell'amministrazione e della giurisdizione sulle singole realtà locali in cui lo Stato della Chiesa andava componendosi.

Le raccolte giurisprudenziali del tempo già testimoniano infatti la frammentaria condizione in cui giacciono le campagne italiane, ed in particolare quelle dello stato

---

*centenario della legge 24 giugno 1888. Atti del convegno in onore di Giovanni Zucconi*, Camerino, 1991, pp. 45-77.

<sup>175</sup> Il sistema delle visite consentiva all'amministrazione centrale pontificia un penetrante e diffuso controllo sulle amministrazioni periferiche, attraverso l'invio di appositi delegati in loco, allo scopo di verificare l'andamento dell'amministrazione spirituale, ma soprattutto di quella temporale. Cfr. in sulle visite, capitolo 3°, parte prima della presente trattazione.

<sup>176</sup> Dell'importanza della fonte catastale, quale fonte in grado di fornire allo studioso elementi preziosi al fine di ricostruire certi assetti, non soltanto giuridici, ma anche politici, economici e sociali, sulle realtà rurali, si occupano ultimamente in molti. Un contributo in questo senso è quello di L. MANNORI, *I catasti italiani del '700: uno spaccato istituzionale*, in <Le Carte e la Storia: Bollettino semestrale della società per gli studi di storia delle istituzioni>, Siena, 2010, n°1, pp. 5-15, frutto della relazione *Les cadastres: des premiers relevés au cadastre moderne*, Ajaccio, 2010; sulle origini del catasto cfr. invece E. CORTESE, *Catasto (storia). Età medievale e moderna*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, 1960, pp. 486-494, presente anche in I. BIROCCHI, U. PETRONIO, a cura di, *Scritti/Ennio Cortese*, Spoleto, 1999, pp. 1195-1216. Sull'istituzione dei catasti nello stato pontificio, e sulla difficoltà di racchiudere in essi situazioni non omogenee, P.A. DE VECCHIS, *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della Sagra Congregazione del Buon Governo ed altre Santissime Congregazioni, e di diverse altre cose concernenti il buon governo delle Comunità e di tutto lo stato ecclesiastico, nel presente volume compilata e di molti indici arricchita da Pier'Andrea Vecchi romano, nella curia romana avvocato. De Bono Regimine, tomo secondo*, Roma, 1734, annotazioni in cui si stabilisce che i beni delle comunità vengano inizialmente non ricompresi nell'elencazione catastale, «*Catasto. Ancona – governatore. 19 aprile 1614. Siccome la Sagra Congregazione vuole, che si preservino le Terre, o Beni, che si possiedono per le Comunità dall'accatastare, conforme al tenore delle Sentenze antiche, così quello, che per investitura fattane dall'istesse Comunità si godano da Particolari, intende, che per raggion dell'utile dominio si descrivino nel detto Catasto, e si stimino per quello, che fruttano a detti Particolari in modo, che la rata del canone, o risposta, che ne cavano le Comunità, siano affatto esenti, e pertanto piacerà a V.S. farne eseguire per le terre del Monte S. Vito senza ritardare più oltre l'esecuzione delli Catasti per detto rispetto, e me li raccomando &c. G.R. Card. Imperiali*».

<sup>177</sup> Sotto questa prospettiva spicca il catasto, quale fonte di primaria rilevanza, atta a delineare un puntuale quadro della situazione concreta in cui versava un determinato territorio, soprattutto in relazione alla questione della disciplina delle macchie rurali ad uso comune; l'istituzione dei catasti persegue l'obiettivo del riordino degli assetti delle realtà locali dello Stato pontificio e di altri stati pre-unitari.

<sup>178</sup> M. CAFFIERO, *ibidem*; G. PESCOLIBO, *ibidem*, in note 197-199.

<sup>179</sup> Si rimanda integralmente a quanto detto in proposito nel capitolo quarto.

pontificio, nonchè la difficoltà ingenerata dall'individuazione del soggetto giuridico cui spetta l'imputazione e la titolarità delle terre di uso promiscuo<sup>180</sup>.

Non può farsi a meno di ripetere come i diritti che insistono su queste ultime rappresentino infatti per la collettività la prospettiva stessa di una fonte sicura di sostentamento: il godimento promiscuo di questi beni costituisce sovente per lo strato più indigente della popolazione l'unica vera fonte di sopravvivenza<sup>181</sup>.

Si comprendono allora in tale prospettiva fenomeni che sovente ricorrono nelle fonti succitate, con riguardo in particolare alle documentazioni rinvenibili nei fascicoli relativi alle istanze e ricorsi presentati dinanzi alla Sacra Congregazione del Buon Governo<sup>182</sup>, che mostrano con ogni evidenza l'entità e la rilevanza delle opposizioni messe in atto dalle popolazioni contro le alienazioni massicce ed i procedimenti di incameramento, ovvero di liquidazione delle terre collettive, ad opera dei Comuni, effettuati non soltanto per riappianare casse comunali disastrosamente dissestate, ma anche nell'ottica di monetizzare e sfruttare al massimo il potenziale di codeste terre, viste nella nuova dimensione imposta ed affermatasi dall'imperante capitalismo ottocentesco.

In questo senso ecco che allora i beni comuni assumono un'accezione tendenzialmente negativa, quasi fossero l'emblema dell'arretratezza delle campagne rispetto ai processi di evoluzione dello sviluppo produttivo, come una fonte di limitazione, in grado di rappresentare un intralcio all'espansione ed alla crescita delle economie locali<sup>183</sup>.

---

<sup>180</sup> In tale direzione muovono le considerazioni del capitolo quarto della presente trattazione.

<sup>181</sup> M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri: comunità rurale e soppressione degli usi collettivi nel Lazio (secoli 18.-19.)*, Roma, 1982; nonché ID., *Solidarietà e conflitti: il sistema agrario consuetudinario tra comunità rurale e potere centrale (Lazio, 18.-19. secolo)*, estr. da *Melanges de l'Ecole française de Rome. Moyen age - temps modernes*, tome 100, 1988, 1, pp. 373-399.

<sup>182</sup> ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II*. La serie II, divisa e strutturata per luoghi, contiene documenti fra loro assai eterogenei, quali bilanci, nomine delle magistrature comunali, istanze e controversie fra Comuni e privati, cause relative all'amministrazione dei beni devoluti alla Reverenda Camera Apostolica, strade, acque, dogane, pascoli, etc.

<sup>183</sup> E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in M.R MARELLA, a cura di, *Oltre il pubblico e privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, pp. 43-60.

## **CAPITOLO III - LE PROPRIETÀ COLLETTIVE NELL'IDEOLOGIA FISIOCRATICA E LA “MANCANZA DI PROPRIETÀ” NELL'IDEOLOGIA ILLUMINISTA: DIGRESSIONE SUGLI ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI/2**

Esaminato il concetto di *communitas* in rapporto all'accesso ai beni ed all'esercizio dei diritti collettivi da parte dei membri che la compongono, è giunto ora il momento di approfondire il tema dell'appartenenza comunitaria a cavallo tra XVIII e XIX secolo.

In questo capitolo si cercherà di inquadrare questo fenomeno a livello europeo, esaminando alcune esperienze specifiche, a partire dallo sviluppo delle comunità urbane e rurali inglesi al tempo della rivoluzione industriale, che testimoniano come almeno in Inghilterra l'ondata innovatrice paia aver toccato la realtà agraria prima ancora di quella industriale, andando ad apportare nuove tecniche agricole e di fatto ridisegnando il paesaggio rurale.

L'introduzione delle enclosures è stata infatti in grado di mutare per sempre il panorama delle campagne inglesi, promuovendo congiuntamente alla piccola e media proprietà terriera lo sviluppo di nuove ed avanzate tecniche agricole.

Ciò ha bloccato in certo senso alla radice - attraverso decisioni volte ad incidere sulla distribuzione degli spazi agrari e delle colture e nuove tecniche da sviluppare -, la sopravvivenza ed il processo di consapevolezza stessa da parte dei membri delle comunità dell'esistenza di forme collettive di appartenenza, riducendo drasticamente la dimensione di questo fenomeno.

Esaminata la realtà d'Oltremania, si estenderà l'indagine ad altri paesi europei, cercando di offrire una visione comparatistica sullo sviluppo del modello della proprietà collettiva: dall'Inghilterra, che come visto sembra arginare e bloccare l'espansione, si passerà alla Francia, ove seppur l'avvento del code civil propugna un'unica idea di proprietà quale esclusiva ed individuale, le comunità hanno al contrario piena consapevolezza dell'esistenza di beni di spettanza collettiva e della possibilità di poter esercitare diritti collettivi anche su beni privati, come il pascolo, il legnatico, od altri specifici diritti di godimento promiscuo; all'Italia, fortemente influenzata dalla recezione dell'ideologia tedesca, ed infine alla Svizzera, attraverso il medio dell'esperienza cattaniana.

Le due correnti ideologiche settecentesche fisiocratica ed illuminista hanno guardato entrambe al fenomeno del comunitarismo agrario partendo dall'assunto che esso si qualifichi come un ostacolo, un vero e proprio impedimento allo sviluppo ed al

progresso socio-economico.

In particolare, i fisiocratici hanno visto nel collettivismo agrario una forma di possesso che comprime ed osteggia apertamente l'idea di uno sfruttamento massivo delle terre, che blocca l'avanzata del progresso agricolo, non riuscendo praticamente mai a poter realizzare una gestione ottimale del bene. Quanto invece all'approccio degli illuministi, essi hanno rigettato l'appartenenza collettiva in quanto non in linea ed antitetica con l'unica forma di titolarità che hanno riconosciuto ed ammesso, vale a dire quella individuale e privata, al punto che uno dei maggiori illuministi del Mezzogiorno italiano, il Galanti, arriverà a definire questo fenomeno in termini di «mancanza di proprietà».

Infine, una considerazione d'obbligo meritano le realtà dello stato pontificio sotto il pontificato di Pio VII, che verranno analizzate a partire dallo stato di diffusa arretratezza in cui versano le sue campagne, nonché dai vari progetti di riforma agraria proposti nel lasso storico-temporale qui considerato.

## I - COMUNITÀ URBANE E COMUNITÀ RURALI ALL'ALBA DELLA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE: UNA RIVOLUZIONE PRIMA DELLA RIVOLUZIONE?

---

«*Pour encourager l'agriculture, il faut en finir avec le pâturage commun et avec les terres détenues en commun...*»<sup>1</sup>: così concisamente e lapidariamente si ricordava come l'appartenenza collettiva fosse da intendersi lesiva dello sviluppo del progresso agrario. Agricoltura, società e proprietà appaiono all'ideologia settecentesca concetti legati a doppio filo, che si muovono e stanno entro i confini di una relazione antitetica, in cui lo sviluppo dell'uno si riflette a detrimento dell'altro.

Pur costituendo espressione di una realtà multiforme e variegata, le campagne europee di età moderna presentano un processo di evoluzione agricola che sembra potersi ricondurre a due modelli, che segnano di fatto anche due parabole sociali: il modello inglese e quello francese.

Tra loro assolutamente incompatibili, essi offrono alle società rurali due prospettive di sviluppo diametralmente opposte: il primo di una rapida e sicura integrazione al sistema capitalistico ed il secondo di una lenta erosione di quella dimensione che in Francia risponde al nome di *paysannerie*.

La dottrina sembra essersi dedicata allo studio dell'uno ovvero dell'altro, ignorando per lungo tempo la possibilità - e forse necessità - di un approccio comparatistico<sup>2</sup>.

Più che nei termini di una contrapposizione, si è allora assistito all'indiretta celebrazione del primato del modello inglese su quello francese, addossando su quest'ultimo il peso della propria inadeguatezza al progresso dell'epoca, ed identificando nei *communaux* francesi l'ostacolo cruciale allo sviluppo di un sistema agricolo innovativo.

Negli anni Novanta del secolo scorso Gerard Béaur ha per la prima volta proposto un confronto diretto fra queste due realtà, rilevando al riguardo come tale comparazione sia mancata per diverse ragioni, tra cui fra l'altro il sostanziale squilibrio quantitativo fra le fonti archivistiche inglesi (scarne) e francesi (copiosissime), e le plurime ragioni istituzionali ed ideologiche alla base dell'adozione dell'uno ovvero

---

<sup>1</sup> G. BÉAUR, *Histoire agraire de la France au XVIIIe siècle. Inerties et changements dans les campagnes françaises entre 1715 et 1815*, Paris, 2000, p. 74.

<sup>2</sup> Gerard Béaur parla in questo senso di come gli studiosi francesi ed inglesi si siano sostanzialmente sottratti all'affrontare questo tema in chiave comparatistica, fatta eccezione per alcuni timidi confronti, G. BÉAUR, *Introduction a ID.*, dir., *La terre et les hommes. France et Gran Bretagne (XVIIe-XVIIIe siècle)*, Paris, 1998, p. 9.



dell'altro<sup>3</sup>.

Sul piano sociale la differenza tra i due modelli sembra poi farsi ancor più acuta, se come giustamente osserva l'autore ciò comporti non solo la vittoria del grand fermier capitaliste e la scomparsa del paysan inglese, ma anche la persistenza di una forma di microfruttamento tradizionale, associato al mantenimento di una classe contadina francese ormai ipertrofica<sup>4</sup>.

Alla realtà delle campagne francesi, dal modello agricolo arcaico e poco incline al cambiamento, si contrappone quella inglese, che sembra mostrare grande dinamicità e testimonia i vantaggi del grande sfruttamento, delle nuove tecniche e metodologie di messa a coltura, a partire dalla contea del Norfolk e diffusesi poi a macchia d'olio su tutte le campagne del regno.

Se guardiamo alle campagne inglesi del Settecento, possiamo allora constatare come la rivoluzione industriale in Inghilterra sia stata di fatto preceduta da un'altra rivoluzione, di portata non meno rilevante, che si potrebbe definire agraria, ma che é in realtà molto di più, non solo ideologica, ma soprattutto in grado di ridisegnare definitivamente e per sempre questi paesaggi.

Accanto all'affermazione delle nuove metodologie e tecniche di sfruttamento agricolo si attesta infatti il fenomeno delle enclosures, introdotto progressivamente tra il XVII ed il XIX secolo attraverso una serie di interventi legislativi del Parlamento inglese, gli Enclosure Acts, che, partendo dalla chiusura delle terre demaniali e degli open fields attraverso l'apposizione di recinti e confini, mira ad ottimizzare lo sfruttamento di tali terre a favore dei nuovi proprietari terrieri della borghesia mercantile inglese, anche a seguito del lancio di nuove tecniche di sfruttamento agricolo massivo.

Ma é soprattutto attraverso la dottrina che l'offensiva ai beni collettivi viene sferrata, propugnando a più riprese l'idea di questi beni come ostacolo al progresso, retaggio di un mondo ormai passato, malattia da debellare e disgrazia per lo sviluppo dell'economia e della società.

Fra il 1770 ed il 1790 numerose opere si occupano specificamente di beni comuni: tra queste il *Traité politique et économique des communes* del conte d'Essuiles<sup>5</sup>, *l'Essai patriotique ou memoires pour servir à prouver l'inutilité des communaux* del barone Scott<sup>6</sup>, *Les produit et le droit des communes* del visconte di La Maillardiere<sup>7</sup>, la *Memoire sur l'amelioration des biens communaux* di Cretté de Palluel<sup>8</sup>,

---

<sup>3</sup> In tema di fonti archivistiche, lo squilibrio è riferito alla grande abbondanza delle fonti francesi conservate paragonata alla penuria della documentazione inglese. Quanto alle diverse ragioni istituzionali ed ideologiche alla base dello sviluppo di questi modelli, da una parte occorre notare come dall'altra parte della Manica, grazie al supporto di istituti e ricerche scientifiche, le ricerche siano state abbondanti e proficue, e dall'altra come sul lato inglese gli studi si siano focalizzati prevalentemente sui processi della rivoluzione agricola. Convinti dell'eccellenza del modello inglese, gli studiosi inglesi hanno finito per considerare il proprio quale il sistema universale. Di contro, attratti dall'originalità ed inferiorità del modello francese, i colleghi francesi hanno finito per esaltarne il carattere di eccezione e valorizzarne l'orgoglio. L'autore parla nel primo caso di sindrome "*Blanche-Neige*" e nel secondo di "*syndrome du vilain petit canard*". G. BEAUR, *Introduction a ID.*, dir., *La terre et les hommes...*, cit., Paris, 1998, pp. 9-10.

<sup>4</sup> G. BEAUR, *Introduction a ID.*, dir., *La terre et les hommes. France et Gran Bretagne (XVIIe-XVIIIe siècle)*, Paris, 1998, p. 9.

<sup>5</sup> J.F. DE BARANDIÉRY-MONTMAYEUR ESSUILE (COMTE D'), *Traité politique et économique des communes, ou Observations sur l'Agriculture, sur l'origine, la destination et l'état actuel des biens communs, et sur le moyens d'en tirer les secours les plus puissants et les plus durables pour les Communautés qui les possèdent, et pour l'État*, Paris, 1770.

<sup>6</sup> SCOTT, *Essai patriotique, ou Mémoire pour servir à prouver l'inutilité des Communaux, l'avantage qu'il y aurait que toutes les terres incultes, celui que l'Etat retireroit de la protection accordée à l'Agriculture, et le causes qui en empêchent les progrès par le baron Scott*, Genève et Paris, 1775.

<sup>7</sup> C.F. LEFÈVRE DE LA MAILLARDIÈRE, *Le produit et le droit des communes*, Paris, 1783.

<sup>8</sup> F. CRETTE DE PALLUEL *Memoire sur l'amelioration des biens communaux, le dessèchement des Marais, le défrichement des Terres incultes et la replantations des Bois; avec les moyens de procéder à leur partage*, Paris, 1790.

tutte accomunate dal connotare e descrivere le terre collettive così tragicamente da arrivare a definirle «*les terres les plus négligées*»<sup>9</sup>.

Ecco allora che a questa contrapposizione quasi caricaturale tra il bene (il modello inglese) ed il male (quello francese), non sembra corrispondere tuttavia la percezione storica del fenomeno, che travalica i confini nazionali e trasversalmente viene analizzato, sostenuto, o al contrario combattuto.

Anche in Francia si assiste infatti ad una lotta contro i *communaux*, che dal potere centrale vengono colpiti attraverso l'emanazione di tutta una serie di editti di *partage*.

Occorre allora muovere un passo indietro, e cercare di approcciare la questione sì in chiave comparatistica, ma con specifica attenzione allo sviluppo delle singole realtà fenomeniche nazionali, ed alla presa di coscienza di questi cambiamenti da parte delle comunità urbane e rurali, così da comprendere ad esempio come il legislatore inglese sia intervenuto a disciplinare la materia ed abbia optato per introdurre, attraverso le *enclosures*, un mutamento così drastico degli assetti proprietari rurali, ovvero quale sia stata la *ratio* della disciplina francese e l'influenza politico-sociale delle ideologie settecentesche sullo sviluppo economico dei vari paesi che si prenderanno ora in esame.

## II - UNO SGUARDO SULL'EUROPA: FRANCIA, INGHILTERRA, SVIZZERA

---

Si cercherà di fornire a questo punto uno sguardo sommario su alcune specifiche realtà europee, che tenga conto di quanto anticipato in ordine alle due citate esperienze inglese e francese, ma anche dell'influenza del dibattito sulla codificazione che pervade l'Europa ottocentesca sul tema dell'appartenenza collettiva.

Senza pretesa di esaustività alcuna, si prenderanno in considerazione anche altri contesti rilevanti, caratterizzati da una presenza capillare del fenomeno del collettivismo agrario, e forse meno influenzati dalla spinta verso la codificazione che ha animato il dibattito europeo ottocentesco, come fra tutti quello elvetico.

Volendo muovere innanzitutto dalla realtà inglese, che come visto mira a "debellare" in certo senso il fenomeno aprendo la strada verso la piccola proprietà privata e promuovendo l'intensificazione massiva dello sfruttamento delle colture, occorre far presente che la concezione del diritto di proprietà in common law non sembra comparabile con quella degli ordinamenti di civil law, a partire dall'esperienza dei writs inglesi, che contempla situazioni rimediale a lesioni di diritti, operando una divisione tra real property e personal property, partizione che non corrisponde alle categorie dei diritti continentali. Ciò basta a spostare il discorso su un altro tema, e cioè sul fatto che quando si guarda agli assetti fondiari non possa in realtà parlarsi di proprietà nel senso tradizionale, giacché quello che il feudatario inglese detiene, è in realtà non la titolarità del bene ovvero un diritto sul bene, ma un potere di investitura sullo stesso, che si concreta in una forma di possesso simile alla proprietà per come la intendiamo, ma che può contenere al suo interno molteplici sfumature<sup>10</sup>. Si tratta di una concezione della proprietà che si avvicina molto a quella contemplata nel mondo tedesco, alla rechte gewere, «*l'utilità astratta di cui si diventa titolari tramite investitura*»<sup>11</sup>. Osservano i comparatisti al riguardo come non vi sia perfetta corrispondenza tra la property inglese ed il termine proprietà, e come il primo non possa esser tradotto con il secondo, giacché «*...come termine tecnico-giuridico esso non contiene il concetto di appartenenza esclusiva nel senso per cui una cosa può dirsi propria di qualcuno...come categoria giuridica essa indica una classe di situazioni molto diversa da quella implicata mediante il termine proprietà, perché comprende tutti i diritti che comportano l'uso ed il godimento di un bene sulla base*

---

<sup>9</sup> N. VIVIER, *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France, 1750-1914*, Paris, 1998, p. 30 ss.

<sup>10</sup> Cfr. nota successiva.

<sup>11</sup> F. MARINELLI, *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011, p. 132.

di un rapporto diretto ed inoltre tutti i diritti sui beni anche incorporali di cui il titolare può rispondere...»<sup>12</sup>. Ecco allora che pur mantenendo i medesimi contenuti, nonché continuando a rivestire la medesima importanza per i soggetti che la esercitano, la questione dell'appartenenza collettiva sembra atteggiarsi diversamente e poggiare le proprie radici su presupposti diversi.

Le rivoluzioni industriale ed agricola incidono sulla realtà inglese al punto di ridisegnarne le campagne, le dottrine fisiocratiche guardano all'Inghilterra quale modello da imitare, che seguendo l'economia liberale di fatto è riuscito nell'obiettivo di ridurre in spazi angusti e ridotti la proprietà collettiva.

Cattaneo cita i benefici della riforma agraria inglese, tali da triplicare la raccolta dei frumenti rispetto al secolo precedente<sup>13</sup>, osservando tuttavia come «*tale incremento di frutti provenne in parte dai terreni tolti per le nuove leggi al vago pascolo...*»<sup>14</sup>.

E c'è da chiedersi quanto veramente gli atti di chiusura ed il sacrificio della proprietà collettiva abbiano potuto influire su un cambiamento che in realtà non viene percepito come invasivo e negativo dalle comunità.

Passando alla realtà francese, essa sembra coniugare l'empirismo inglese con i principi illuministici, consentendo l'affermazione del principio di utilità economica, che mira all'efficienza produttiva, e ben si concilia con l'ideologia della proprietà individuale che si intende propugnare nella Francia dell'epoca.

La dottrina attacca i beni comunitari, in quanto ostacolo allo sviluppo economico e sociale, mettendo in atto una vera e propria offensiva contro i *communaux*, che sembra andare di pari passi con gli interventi normativi, a cominciare dagli editti contro il *partage* e finendo con l'erezione della proprietà privata ed individuale a modello unico ed assoluto da parte del Code civil del 1804.

Il bene comunitativo viene relegato a centro degli interessi dell'uomo del passato, considerato inadeguato all'avanzare del progresso. Esce dal dibattito dottrinario dell'epoca come stigmatizzato, visto come «*obstacle, symbole de passivité, domaine du vague, de l'extensif, de l'inculte, voire du chaotique...*»<sup>15</sup>.

Se l'ideologia rivoluzionaria e poi il codice hanno disciplinato una categoria della proprietà che praticamente non ammette spazi per forme di godimento diverse da quella individuale, occorre dire che altri passaggi normativi hanno pesantemente inciso sulla disciplina dei *communaux*. Tra questi la *loi 10 Juin 1793*, che autorizza il *partage* dei *communaux* in parti eguali fra gli abitanti<sup>16</sup>, il *Code Forestier* del 1827, che si occupa dei beni collettivi boschivi<sup>17</sup>, e la *loi 27 Juillet 1837*, che conferisce al comune la qualità di *personne civile*, e gli consente di procedere ad una alienazione massiccia delle *terres collectives*, che proprio attraverso la loro vendita contribuiscono al risanamento dell'economia locale e

---

<sup>12</sup> A. GAMBARO, in CANDIAN, GAMBARO, POZZO, *Property - Propriété - Eigentum, Corso di diritto privato comparato*, p. 41, passaggio citato anche in F. MARINELLI, *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011, pp. 131-132.

<sup>13</sup> C. CATTANEO, *L'agricoltura inglese e la nostra*, in *Scritti economici*, cit., vol. III, p. 269 ss., dove l'autore osserva come «*l'efficacia della riforma agraria fu tale che l'Inghilterra propria, la quale cento anni sono, raccoglieva frumento per 12 milioni d'ettolitri, ora ne raccoglie 38, intantoché pur largamente vi si aumentarono gli altri prodotti campestri...*».

<sup>14</sup> C. CATTANEO, *L'agricoltura inglese e la nostra*, in *Scritti economici*, cit., vol. III, p. 269.

<sup>15</sup> A. CORBIN, *Préface* a N. VIVIER, *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France, 1750-1914*, Paris, 1998, p. 9, che aggiunge come «*ce conservatoire de l'archaïsme, défi à la modernité, rassemblait les éléments les plus néfastes de l'imaginaire de l'espace; il semblait concentrer les méfaits de l'humide, de l'inondable, du marécageux ou, tout au contraire, du trop pentu, du desséché. Ces terres, perçues comme abandonnées, étaient implicitement associées au sauvage, d'autant qu'elles se situaient rarement au centre du finage et que l'humanisation semblait décroître sur les marges des terroirs. En bref, le bien communal a toujours été considéré comme catastrophique; la saisie d'une menace sanitaire, longtemps justifiée par les crouances infectionnistes, ne faisait que conforter le regard porté par les techniciens. Au XIXe siècle, ce conservatoire des archaïsmes est les plus souvent perçu et décrit comme une survivance...* ».

<sup>16</sup> N. VIVIER, *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France, 1750-1914*, Paris, 1998, cit.

<sup>17</sup> v. nota precedente.

dell'equilibrio finanziario dei comuni che ne dispongono.

Molti altri paesi europei conoscono esperienze di proprietà collettiva, tra questi ad esempio l'Albania, la Serbia, la Grecia, la Spagna, la Polonia<sup>18</sup>, ma il paese in cui tale fenomeno appare agli occhi di chi scrive forse maggiormente radicato, è la Svizzera<sup>19</sup>. Forse anche grazie alla propria conformazione morfologica, ampie porzioni di terra sono ancora a tutt'oggi riservate al godimento collettivo, che soprattutto nel Canton Ticino, conosce realtà comunitarie molto simili a quelle dell'Italia centro-settentrionale, che vanno sotto il nome di patriziati, e che molto paiono avere in comune con le nostre partecipanze, università agrarie, comunanze<sup>20</sup>.

Il primo autore a portare in Italia l'attenzione sulle realtà elvetiche è Carlo Cattaneo, che nel saggio *Su la bonificazione del Piano di Magadino*, si occupa di descriverne peculiarità e caratteristiche, in un passo ormai divenuto celeberrimo, a cui per economicità del lettore occorre integralmente rimandare, ma che qui vale la pena riproporre nei suoi termini essenziali: «...questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni; è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli sino a noi...»<sup>21</sup>.

La proprietà elvetica conosce in effetti differenti forme, anche perché rimasta in certo senso immune alla concezione della proprietà privata sviluppatasi a partire dal modello della codificazione francese. Il codice civile svizzero del 1907 di Eugen Huber mira ad essere «*insieme popolare e sociale, dove la proprietà individuale, che è caratterizzata da un'ispirazione sociale garantita dal divieto dell'abuso o del diritto, si sposa felicemente alla consuetudine...*»<sup>22</sup>, ed è quindi gioco-forza rispettoso delle molteplici forme di godimento collettivo esistenti da tempo immemore sui territori elvetic<sup>23</sup>, suscettibili di declinarsi in vari e diversi modi, come ad esempio il diritto d'alpe<sup>24</sup>, ovvero i diritti collettivi esercitati dalla Bäuer<sup>25</sup>, comunità per lo sfruttamento dei beni comuni, dei boschi e degli alpeggi. Ciononostante, anche qui c'è chi vede tuttavia negli assetti collettivi un freno allo sviluppo dell'economia territoriale e sottolinea le conseguenze del mancato progresso causato dalla persistenza di tali realtà; così Stefano Francini<sup>26</sup>, politico ticinese ed amico stretto di Cattaneo, riferendosi alla piana di Magadino, lamenta come non siano intercorsi interventi miranti alla riduzione a coltura di questo<sup>27</sup>, che «...con piantagioni

---

<sup>18</sup> Per la bibliografia in tema si rimanda integralmente a F. MARINELLI, *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011.

<sup>19</sup> cfr. nota precedente.

<sup>20</sup> Alcune informazioni sui patriziati svizzeri ieri ed oggi, sono raccolte nei siti della Federazione svizzera dei patriziati, <https://www.svbk.ch/>, e dell'ALPA, <https://www.alleanzapatriziale.ch>.

<sup>21</sup> C. CATTANEO, *Su la bonificazione del piano di Magadino*, in *Scritti economici*, vol. III, cit., pp. 187-189.

<sup>22</sup> F. MARINELLI, *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011, p. 130.

<sup>23</sup> Sulle proprietà collettive in Svizzera, A. MARTIGNONI, *Schema storico-giuridico del patriziato ticinese*, Lugano, 1917; G. TORRICELLI, *L'istituzione del "fuoco" nel Canton Ticino*, Lugano, 1922; P. CARONI, *La scissione fra Comune patriziale e Comune politico nel Ticino*, in <Archivio storico ticinese>, Bellinzona, n. 15 (1963); P. CARONI, *Le origini del dualismo comunale svizzero*, Milano, 1964; A. HOFER, *Funzioni e importanza dei patriziati nell'economia sopracenerina attuale*, Luino, 1971.

<sup>24</sup> Cfr. *Dizionario storico della Svizzera*, voce *Diritti di alpe*, disponibile online al seguente link: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I10405.php>.

<sup>25</sup> Cfr. *Dizionario storico della Svizzera*, voce *Bäuer*, disponibile online al seguente link: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I10405.php>.

<sup>26</sup> Sul Francini, A. GHIRINGHELLI, *Francini, Stefano*, in *Dizionario storico della Svizzera*, disponibile online al seguente link: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I3508.php>.

<sup>27</sup> S. FRANSCINI, *La Svizzera italiana*, Lugano, 1837, vol. I, pp. 217-218, dove sottolinea come «...in questo luogo non possiamo dispensarci dal deplorare la penuria dei prodotti di tanta parte del nostro suolo. Quasi del tutto sono prati soggetti al diritto di pastura di diverse Comunità. Sono prati intorno ai quali non si fa quasi alcuna sorta di lavoro di coltivazione: non rare le migliorie, ma incognite affatto, ed anche proibite. Par quasi incredibile che in trenta e più anni di indipendenza, durante i quali si patì più volte carestia di biade, niun tentativo siasi fatto dal Governo Cantonale

*e seminagioni somministrerebbe il mantenimento a molta popolazione...»<sup>28</sup>.*

In fin dei conti, realtà e considerazioni diverse intorno alla proprietà collettiva, sono tuttavia accomunate da queste idee circa il suo sfruttamento massivo, che senza valorizzarne storia ed importanza per le comunità che se ne serve, mirano a mettere in luce soltanto quanto si perde in termini di resa economica e produttiva.

### III - LA REALTÀ ITALIANA

---

L'analisi della realtà italiana si pone quasi quale approdo naturale rispetto alle questioni sinora trattate. Gli studi di Carlo Cattaneo sulle terre elvetiche sembrano avere un certo seguito nella penisola, e costituiscono punto nodale per la dottrina odierna, anche grazie alla ripresa da parte di Paolo Grossi negli anni settanta del secolo scorso della terminologia cattaniana per interpretare e descrivere questa categoria dell'appartenenza<sup>29</sup>, sì a lungo vituperata e praticamente di fatto schivata, ignorata dal legislatore italiano, che ancora ad oggi non la contempla<sup>30</sup>.

Per Cattaneo l'approccio al tema parte non solo dall'«*altro modo di possedere*», ma dalle considerazioni circa l'ammodernamento delle tecniche agricole, dalla rilevanza del concetto stesso di agricoltura, che nella lingua tedesca etimologicamente richiama e si lega al concetto di edificare, costruire, e che vede dunque di conseguenza l'uomo nel ruolo di costruttore della prosperità delle terre, ed avvicina il progresso agricolo, che consente il godimento dei prodotti della terra da parte di una moltitudine di persone sempre più ampia, a quella dell'edificio di più piani abitato da più inquilini<sup>31</sup>.

---

*per veder di ridurre a miglior condizione un piano sì largo, un piano che tutti dicono riducibile, e che se ridotto fosse non potrebbe mancar di sottrarre il popolo ticinese da una temuta dipendenza quanto alle biade di cui abbisogna. E' tanto più vituperevole per noi una tale inoperosità, in quanto si sa che il Governo della Repubblica Elvetica nel breve periodo della sua durata vi aveva già rivolto delle cure...di fatti il dipartimento dell'Interno di quella Repubblica scriveva alla Camera Amministrativa del Cantone di Lugano trasmettendole un rapporto...sui grandi vantaggi che la coltivazione del Piano di Magadino potrebbe procurare al Cantone..." e ancora continuando sul contenuto di tale rapporto, che segnalava come "... il diritto di pastura vieta di renderla coltiva e feconda: vieta le piantagioni di alberi fruttiferi e di viti; vieta benanche la costruzione di capanne e stalle...intanto gli abitatori ricavano frutto per soli quattro mesi dell'anno...è poi da por mente che li vicini monti procurerebbero sufficiente pastura pel loro bestiame...», concludendo come «...ogni coltivatore mi accorderà, che se due terzi di questa pianura venga lavorata a campo, e soltanto un terzo si ritenga prativo ma diligentemente lavorato come proprietà particolare, di questo terzo si raccoglierà tanto fieno (e di migliore qualità) quanto si possa sperare da tutta intiera la pianura...».*

<sup>28</sup> S. FRANSCINI, *La Svizzera italiana*, cit., p. 217.

<sup>29</sup> P. GROSSI, *Un altro modo di possedere...*, cit., Milano, 1977. Il passaggio celeberrimo ripreso da Grossi è quello relativo alla descrizione dei terreni ticinesi che Cattaneo fa nel saggio *Su la bonificazione del piano di Magadino*, su cui cfr. le considerazioni svolte nel paragrafo che precede.

<sup>30</sup> sul tema cfr. i diversi contributi in M.R. MARELLA, a cura di, *Oltre il pubblico e il privato*, cit.

<sup>31</sup> C. CATTANEO, *Industria e morale*, in *Atti della Società d'Incoraggiamento d'Arti e Mestieri*, Milano, 1845, pp. 3-11, ripubblicato in *Alcuni Scritti*, III, pp. 266-275; SCEI, I, pp. 103-114, con il titolo di *Agricoltura e morale*, poi confluito in ID., *Scritti economici...*, cit., vol. III, p. 5, in cui l'autore rileva come «...la lingua tedesca chiama con una medesima voce l'arte di edificare e l'arte di coltivare; il

L'avvento dei nuovi metodi agricoli e del progresso industriale sono dunque per l'autore fondamentali, tanto da sottolinearne i benefici sulla società tutta, in termini non soltanto produttivi, ma di benessere, salute, accesso agli studi<sup>32</sup>.

Volendo far riferimento alla dimensione del fenomeno così come percepito dalla dottrina italiana sette-ottocentesca, anche in questo caso non si può non testimoniare una certa diffidenza, una volontà di inquadrare la proprietà collettiva in chiave unicamente negativa, attaccata dagli economisti e studiosi dell'epoca proprio sulla scia delle correnti fisiocratiche ed illuministe che anche sul suolo italiano non fanno che propugnare un'ideologia estremamente mortificante e certamente riduttiva del fenomeno del collettivismo agrario.

Esponenti dell'illuminismo napoletano come ad esempio il Galanti nel descrivere gli ostacoli al progresso dell'agricoltura dedicano diverse pagine ai demani civici ed alle terre comunali, che «*desolarono le provincie di Europa...*»<sup>33</sup>, definendole «*terre senza padrone...*»<sup>34</sup>, osservando come «*tutto vi si distrugge nel nascere, e niuno miglioramento vi si può praticare...*»<sup>35</sup>, e ponendo a diretto confronto queste terre con i terreni chiusi, che «*rendono il doppio degli aperti, e che le mura hanno talvolta quadruplicata la rendita di un podere...*»<sup>36</sup>, e concludendo come «*il padrone non si affeziona ad una terra che non sia interamente sua, e dove le terre si posseggono in una maniera precaria, l'agricoltura deve essere in pessimo stato...*»<sup>37</sup>. E ancora, descrivendo i vari abitanti della Campania, l'autore sottolinea come «*tutto è un impasto di feudalità e di vanità nelle persone facoltose..., [che] curano molto la*

---

*nome dell'agricoltura (ackerbau) non suona coltivazione ma costruzione; il colono è un edificatore (bauer). Quando le ignare tribù germaniche videro all'ombra dell'aquile romane edificarsi i ponti, le vie, le mura, e con poco dissimile fatica tramutarsi in vigneti le vergini riviere del Reno e della Mosella, esse abbracciarono tutte quelle opere con un solo nome. Sì, un popolo deve edificare i suoi campi, come le sue città. E in quel modo che in queste una casa è spesso abitata a sovrapposti piani da diverse famiglie, così lo strato fecondo dei campi può farsi atto a nutrir quasi gente sopra gente...».*

<sup>32</sup> C. CATTANEO, *Industria e morale*, in *Scritti economici...*, cit., vol. III, p. 8, «...ogni nuova industria porge ansa inaspettata alle arti sorelle...e finalmente, se l'uomo può estirpare spensieratamente le selve, egli può eziandio restaurarle; cingere di fitte piantagioni i campi; ammantare di più rapida vegetazione i dorsi aquilonari, spogli del troppo lento abete; fermare alle loro falde il vignaiuolo, che perseguita di greppo in greppo i giovani rampolli della foresta, perché non sa con qual migliore artificio tendere i suoi tralci; raccomandare alla scienza del naturalista, all'industria del colono, all'interesse delle famiglie, alla sapienza della legge, alla vigilanza del magistrato la difesa di questa proprietà delle selve, la più negletta e precaria fra tutte...».

<sup>33</sup> G.M. GALANTI, *Nuova Descrizione storico e geografica delle Sicilie...*, tomo 1, , Napoli, 1787, p. 261.

<sup>34</sup> G.M. GALANTI, *Nuova Descrizione storico e geografica delle Sicilie...*, cit., p. 262. Il Galanti aggiunge come vi siano «...tante proprietà, tanti dritti diversi, tanti vocaboli equivoci che s'impiegano a dinotarli, che avremmo bisogno di un dizionario che ce li facesse conoscere distintamente. Non è una meraviglia che con tali leggi, e tali servitù, distruttive della proprietà e della conservazione dell'agricoltura, le nostre terre generalmente abbiano poco valore...», G.M. GALANTI, *ibidem*, p. 262 in nota 3.

<sup>35</sup> G.M. GALANTI, *Nuova Descrizione storico e geografica delle Sicilie...*, cit., p. 262.

<sup>36</sup> G.M. GALANTI, *Nuova Descrizione storico e geografica delle Sicilie...*, cit., pp. 262-263.

<sup>37</sup> G.M. GALANTI, *Nuova Descrizione storico e geografica delle Sicilie...*, cit., p. 263.

*scienza del blasone e niente quella dell'agricoltura... »<sup>38</sup>, e come essi siano «estremamente vivi e sensibili...ma la mancanza della proprietà e la miseria, il difetto delle leggi e dei costumi fa regnare tra essi l'ozio e la dissolutezza, le quali presto o tardi faranno nascere dei delitti... »<sup>39</sup>, facendo riferimento al fenomeno comunitario in termini di mancanza di proprietà, ponendo questa circostanza tra i motivi dell'arretratezza dei luoghi.*

Date queste premesse, per comprendere la realtà italiana è tuttavia necessario ed imprescindibile guardare alla tedesca, della quale pare fortemente subire l'influenza.

È importante considerare come infatti l'approccio della storiografia italiana al fenomeno del comunitarismo agrario sia stato a partire dal XIX secolo fortemente e indubbiamente condizionato non solo dalle teorie illuministe e fisiocratiche ma anche e soprattutto dalla recezione della dottrina tedesca sulla proprietà e sul possesso che si sviluppa nella Scuola Storica, in seno alle due correnti dei germanisti e romanisti. La concezione di una proprietà collettiva fortemente intrisa di coloriture e tradizioni germaniche, accolta e sostenuta da gran parte della dottrina italiana del primo Novecento<sup>40</sup>, sembra infatti trovare la propria giustificazione nella visione ottocentesca del concetto stesso di proprietà, così come visto attraverso il filtro dell'animato dibattito che animava la Germania del tempo, nelle due citate contrapposte correnti.

Entrambe sorte all'interno della Scuola Storica, queste si proponevano quali possibili alternative alla pressante spinta alla codificazione, che, partita dalla Francia<sup>41</sup>, andava

---

<sup>38</sup> G.M. GALANTI, *Nuova Descrizione storico e geografica delle Sicilie...*, cit., tomo IV, Napoli, 1794, p. 269.

<sup>39</sup> G.M. GALANTI, *Nuova Descrizione storico e geografica delle Sicilie...*, cit., tomo IV, Napoli, 1794, p. 270.

<sup>40</sup> Il rimando è chiaramente alla ricostruzione che ne fa Paolo Grossi, il quale si dedica al dibattito europeo in tema di proprietà collettive, nonché alla sua recezione in Italia, nel celebre volume *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.

<sup>41</sup> Dopo la Rivoluzione francese viene tradizionalmente collocata la nascita dello Stato liberale, con le prime costituzioni imperniata sul binomio libertà-proprietà. Cfr. U. PETRONIO, *La lotta per la codificazione*, Torino, 2002, p. 103 ss. Con l'avvento del Code civil nel 1804 poi, questo legame verrà ulteriormente rinsaldato, attraverso il concepimento di una proprietà quale esclusiva, privata, individuale, che non ammette altre forme di appartenenza all'infuori di essa. Sembra in questo momento insinuarsi per i codificatori la convinzione che tutto ciò che non è inquadrabile entro i rigidi schemi in cui si articola la proprietà privata sia necessariamente da vedersi come «anomalo», «alieno», «mostruoso». Così rileva al riguardo Paolo Grossi, P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, Milano, 1990, p. 506, «...fuori è il regno delle creature aberranti e mostruose, che destano la ripugnanza del sano giurista borghese o, tutt'al meno, ne eccitano il suo sentimento del ridicolo...». E ancora, di anomalia e mostruosità parla O. REGNOLI, *Sullo scioglimento delle partecipanze. Memorie per il Municipio di Medicina ai Ministri di Grazia e Giustizia e dell'Interno*, Bologna, 1882, poi in *Scritti editi ed inediti di diritto civile*, Bologna, 1900, p. 353, con riferimento alle partecipanze emiliane di Medicina, arrivando a definire la loro organizzazione «*perturbatrice non solo dell'ordine giuridico, sì anche economico...di più poi è perturbatrice dell'ordine morale e della pubblica tranquillità...*». E l'allegoria con mostri e fantasmi accompagnerà a lungo le forme di appartenenza collettiva, variamente declinandosi, quasi a divenirne il *leit-motiv*, alla cui stregua verranno trattate e considerate le proprietà collettive a partire appunto dall'imperante ideologia borghese. Saranno d'altrocanto poi anche quegli stessi giuristi che, sulla scia della corrente dei germanisti, dopo aver conferito loro nuova dignità e rilevanza attraverso la riesumazione delle antiche

contagiando velocemente l'Europa di primo Ottocento. Entrambe osteggiavano appunto quanto stava accadendo in Europa sulla scia delle nascenti codificazioni moderne, imperniate sulla centralità dell'individuo ed improntate alla massima estrinsecazione della sua libertà ed autodeterminazione attraverso la prospettazione di una unica forma di proprietà ammissibile: assoluta, esclusiva, individuale<sup>42</sup>. Entrambe proponevano costruzioni sistematiche atte a governare la Germania dell'epoca senza necessità di dover ricorrere ad alcuna codificazione<sup>43</sup>.

Mentre quindi l'Europa si ritrova scossa dalle conquiste napoleoniche, che hanno quale diretta conseguenza la diffusione ovvero l'applicazione coatta del *Code civil* nei territori conquistati<sup>44</sup>, la Germania mette in atto la propria personale resistenza all'ondata

---

forme di appartenenza collettiva del popolo germanico, ed in special modo del *condominium iuris germanici*, ad alludere alle stesse in termini di creature fantasmagoriche, allorchè realizzeranno come esse risultino sovente esistere più nella mente di chi le ha elaborate e cercate che nella realtà effettiva. E di *monstra* parlerà anche F. CALASSO, *Medioevo del diritto*, Milano, 1954, p. 63. Cfr. nel prosieguo del presente paragrafo.

<sup>42</sup> Il modello della proprietà privata pone, come detto, l'individuo al centro del sistema, dando un forte scossone a quell'immobilismo e stasi che avevano caratterizzato, ancora in Antico Regime e fino ad allora, il fenomeno dell'appartenenza e la struttura stessa della società rurale. P. GROSSI parla in questo senso di *Unus dominus in unum dominium*, in *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n°5-6, Milano, 1976-77, p. 202.

<sup>43</sup> Ed in effetti riusciranno in questo loro intento, giacchè il BGB vedrà la luce soltanto all'alba del 1900.

<sup>44</sup> Sulla diffusione ed imposizione del *Code civil* durante l'occupazione napoleonica, cfr. quanto rileva C.S. ZACHARIAE, pandettista tedesco, nella sua opera sul diritto civile francese, tradotta ed arricchita da Aubry e Rau nella prima versione italiana, apparsa con il titolo di *Corso di diritto civile francese*, volume I, Torino, 1841, p. 21 ss. Quanto all'Italia, il *Code civil* fa la sua comparsa dapprima con le occupazioni napoleoniche, che ne impongono in alcuni territori l'applicazione, e diviene poi protagonista dei dibattiti circa l'opportunità di un codice italiano. Parte della dottrina arriva a percepirla come «*il dono dello straniero*»: così appellato da F. SCLOPIS, *Storia della legislazione italiana dall'epoca della Rivoluzione francese a quella delle riforme italiane*, I, Torino, 1864, p. 42. Singolare come accanto all'intenzione ed alla volontà fattiva di una sua pronta recezione in vista dell'elaborazione di un codice tutto italiano, se ne tenti a tal proposito contemporaneamente una sorta di 'nazionalizzazione', tirando in ballo il diritto romano, ed attribuendo a quest'ultimo il ruolo di autentico collante fra realtà italiana e *Code* napoleonico, il quale pare ad alcuni aver in sé e presentare molti connotati di derivazione romana. L'eco di questa imprescindibile esigenza di ricorrere al diritto romano per comporre ed edificare un valido edificio giuridico con cui guidare la nascente nazione italiana si ritrova nel volumetto di O. REGNOLI, *Sulla formazione di un nuovo codice civile italiano e sulla convenienza di alcune leggi transitorie*, Genova, 1859, p. 10 ss., nel quale egli ipotizza sì un codice, improntato sulla falsariga di quello francese, e che continua ad essere imperniato tuttavia primariamente sul diritto romano, l'unico in grado di costituire solida base, nonché di sintetizzare le diverse discipline degli stati pre-unitari, «*Né per altra parte può essere dubbia l'attuabilità del concetto, sia che si guardi alla attitudine di tutte le popolazioni italiane ad adottare uno stesso Codice fondato specialmente sul Romano Diritto, sia che si tenga conto della esperienza che già ne fu fatta...Quanto all'attitudine delle popolazioni italiane, il Romano Diritto, il più grande e durevole monumento della antica sapienza, non è forse nato e cresciuto a Roma, in questa Italia nostra?... quando Italia nostra riaccesa la fiaccola della civiltà additò all'Europa un'altra volta la via del progresso; essa intraprese la grande opera rigeneratrice non solo colla coltura delle lettere, delle arti, delle scienze, colla navigazione, col commercio, ma specialmente col dissotterrare e restituire in*



codificatoria<sup>45</sup>, rifiutando *in toto* la concezione privatistica della proprietà che essa reca con sé.

E la partita sembra giocarsi anche sul terreno sdruciolevole del concetto di proprietà<sup>46</sup>. La questione pare accendersi ancor di più allorché si sposta l'attenzione sui

---

*onore le leggi Romane, e dalle cattedre di Perugia e di Bologna insegnarlo di nuovo alle genti e ai legislatori d'Europa come base e fonte di ogni giustizia civile... Non può dunque dubitarsi dell'attitudine degli Italiani ad esser retti dai principii del Romano Diritto, che due volte italiano nacque e crebbe in Italia, e vi risorse e vi fu come in sua terra alimentato e tenuto in vita anche quando i tempi correivano più avversi alla sua piena applicazione. A conferma di ciò sta la speranza. Non solo il Diritto Romano fu dagli italiani rivendicato in onore, e fatto per loro legge comune anche nei loro tempi più tristi, ma fino a questi giorni resse e regge quasi interamente la intera penisola sotto diverse forme e con diverse modificazioni...Dal principio del presente secolo tutta intera l'Italia (se ne eccettui l'isole di Sicilia e di Sardegna) fu governata dal Codice civile Napoleonico alla cui compilazione concorsero pure valenti italiani; e niuno ignora che quel Codice è essenzialmente fondato sul Diritto Romano, n'è anzi una fedele riproduzione, salvo che ne formulò i principii coll'ordine e nel modo che si addiceva ad un Codice civile, riscando tutto ciò che era fatto inutile dai mutati costumi, e arrecandovi quelle variazioni ed aggiunte che erano imposte dalla ragione dei nostri tempi, dalla diversa civiltà, dai cresciuti progressi...». E ancora, su ruolo e funzione del Code Napoléon in Italia, cfr. A. CAVANNA, *Influenze francesi e continuità di aperture europee nella cultura giuridica dell'Italia dell'Ottocento*, in *Studi di Storia del diritto*, III, Milano, 2001, p. 719 ss., nonché sempre A. CAVANNA, *Mito e destini del Code Napoléon in Italia*, in *Europa e diritto privato*, 1, Milano, 2001, pp. 85-129. Cfr. U. PETRONIO, *La nozione di Code Civil fra tradizione e innovazione (con un cenno alla sua pretesa 'completezza')*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n°27, Milano, 1998, pp. 83-115.*

<sup>45</sup> H. AHRENS, *Juristische Enzyklopädie oder organische Darstellung der Rechts- und Staatswissenschaft auf Grundlage einer ethischen Rechtsphilosophie*, Wien, 1855, nella traduzione italiana, *Enciclopedia giuridica ovvero Esposizione organica della scienza del diritto e dello Stato, fondata sui principii di una filosofia etico-legale del professore H. Dr. Ahrens, prima versione italiana pei dottori in legge Eisner e Marengli*, volume I, Milano e Verona, 1856, p. 257, «...dopo che fu scosso il giogo straniero, sorse pressochè da tutti un dimando d'un codice universale tedesco al che essa scuola (si riferisce alla Scuola storica) si oppose colla dottrina di un progressivo perfezionamento del diritto, perfezionamento alla cui effettuazione credde necessario lo sfuggire le codificazioni, epperò sforzossi di mostrare gli errori nei quali incorsero i codici moderni in molte gravi materie ed intese a rendere viepiù pregievole gli imperituri concetti giuridici che ne sono porti dal diritto romano...».

<sup>46</sup> Quanto all'esperienza francese in questo senso M. BLOCH, *La lutte pour l'individualisme agraire dans la France du XVIII siècle*, in *Annales d'histoire économique et sociale*, Paris, 1930. L'autore, muovendo da due memorie di Henri Sée, H. SÉE, *Une enquête sur la vaine pâture et le droit de parcours à la fin du XVIIIème siècle*, in *Revue du dixhuitième siècle*, 1913, pp.265-278, e *La question de la vaine pâture*, raccolta nel volume *La vie économique et les classes sociales en France au XVIIIème siècle*, 1924, pp. 25-53, si sofferma in particolare sul momento di transizione e di passaggio dal concetto di proprietà comunitaria, largamente consolidato nell'epoca pre-rivoluzionaria e propriamente tipico anche della società di antico regime, a quello completamente nuovo di gestione individuale delle campagne, fenomeno che Bloch chiama individualismo agrario. La situazione nelle campagne francesi nella società di *ancien régime* vedeva come visto un sistema consolidato in cui alcune terre venivano riservate alla collettività, principalmente con finalità di pascolo, ma anche foreste e brughiere in cui poter esercitare il diritto di legnatico, ed infine beni comunali: l'autore parla in questo senso di socialismo, di mentalità comunitaria, argomentando la tesi della rilevanza dell'istituto della proprietà collettiva e della forza delle collettività sulla base anche delle doglianze con

beni collettivi, sulle terre comuni, costituenti forme di godimento promiscuo assai invise alla concezione esclusivamente privatistica dell'appartenenza proposta dai codici ottocenteschi<sup>47</sup>, nonché alla nascente classe borghese<sup>48</sup>, sino ad allora proscenio per eccellenza del fenomeno comunitario, che si concretava per l'appunto nell'esistenza e nell'avvicinarsi di una pluralità di *dominii* sulla medesima *res*, la terra, esercitati a vario titolo da soggetti diversi<sup>49</sup>.

È in seno alla Scuola Storica che vivono e si agitano queste due ideologie, le quali propongono l'erezione di un edificio giuridico che, ricorrendo alle categorie della storia<sup>50</sup>, consenta all'ordinamento tedesco di porsi quale sistema organico e definito.

Tale edificio sembra poggiare tuttavia su fondamenta differenti, e contrapposte.

Il punto di partenza appare però comune: per entrambe occorre anzitutto guardare alla storia, alle tradizioni delle proprie genti, al sentire del popolo tedesco<sup>51</sup>.

Ed è alla luce del suo spirito, del *Volksgeist* tedesco, che i romanisti 'rileggono' le categorie del diritto romano giustiniano<sup>52</sup>, avvertendole come racchiuse entro un

---

cui i villaggi lamentavano un progressivo e continuo decremento del proprio patrimonio. Per una panoramica sulla storia delle realtà rurali francesi, sempre M. BLOCH, *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*, Paris, 1930 e ancora M. BLOCH, *La société féodale*, Paris, 1939.

<sup>47</sup> È la connessione con l'idea di libertà dell'individuo a farne un soggetto proprietario attento ed incline a massimizzare quanto detiene, anche sulla scorta dei progressi delle tecniche agricole del tempo, e dell'intensificazione dello sfruttamento dei terreni in tale direzione. Le proprietà collettive, assai poco remunerative in questo senso, vengono dunque percepite come un male da debellare, come un fardello da smantellare, come un freno alle istanze progressiste, un vero e proprio "cappio" al collo di amministrazioni locali e centrali, F. MARINELLI, *La proprietà collettiva nei codici civili europei*, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, n° 1, Milano, 2005, pp. 13-38.

<sup>48</sup> M. BLOCH, *La lutte ...*, cit.

<sup>49</sup> Si pensi alla possibilità di prevedere molteplici forme di utilizzo e sfruttamento su di un medesimo terreno, cosa frequentissima, fin da tempi remoti, nelle campagne rurali italiane, ma anche francesi, e come visto più in generale europee. Si identifica dunque nella proprietà collettiva la risposta alla tesi marcatamente individualista secondo cui va declinandosi la proprietà così come configurata dal *code civil* francese, modello che non tiene in conto, anzi appare deciso a spazzar via, situazioni al tempo vive e diffuse ancora in molte campagne e realtà rurali europee. Cfr. A. DANI, *Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi*, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, n°1, Milano, 2005, pp.61-84.

<sup>50</sup> Si afferma l'idolatria del culto della storia, unica fonte di salvezza attraverso cui la scienza giuridica sarebbe stata in grado di costruire un apparato giuridico valido - in quanto fondato sul profondo sentire del popolo -, ed idoneo a disciplinare assetti ed equilibri della Germania dell'Ottocento. I giuristi tedeschi del diciannovesimo secolo individuano infatti nella storia il nucleo centrale della scienza giuridica tedesca, da cui trarre il fondamento per l'elaborazione e la concezione di un ordinamento giuridico in grado di guidare e governare il paese. Cfr. E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in *Oltre il pubblico e privato. Per un diritto dei beni comuni*, a c. di M.R. MARELLA, Verona, 2012, p. 46 ss. Sulla Scuola storica e sul suo sviluppo cfr. F. WIEACKER, *Storia del diritto privato moderno. Con particolare riguardo alla Germania*, tradotto in italiano a cura di U. SANTARELLI e S.A. FUSCO, volume 2, Milano, 1980, nonché U. PETRONIO, *La lotta per la codificazione*, cit., p. 55 ss.

<sup>51</sup> Tale visione vedrà protagoniste non solo le discipline giuridiche, ma contagerà anche i principali veicoli culturali, quali letteratura, poesia, musica. Cfr. *Storia della civiltà letteraria tedesca*, diretta da M. FRESCHI, Torino, 1998, pp. 282-289.

sistema finito e perfetto, in grado dunque, attraverso un processo mirante alla sua attualizzazione, di regolamentare la Germania dell'epoca. Quest'opera di attualizzazione si concreta in una vera e propria 'germanizzazione' del diritto romano, congeniale alla costruzione di un nuovo apparato normativo tedesco, che va declinandosi appunto entro le tradizionali categorie del diritto romano, rivisitate però sotto la lente di quei tempi<sup>53</sup>, e quindi fortemente permeate da quel sentire comune e profondo del popolo germanico.

Tale ambizioso progetto, nato appunto dall'esigenza di fornire una risposta idonea a contrastare la 'spinta' verso l'affermazione di un sistema imperniato sull'individuo e sulla sua realizzazione, anche e soprattutto per il tramite della proprietà privata, sembra approdare tuttavia a risultati paradossalmente più che mai vicini a quelli dell'esperienza francese, arrivando ad elaborare un concetto di proprietà nulla affatto alieno dal quello proposto dal *Code Napoléon*<sup>54</sup>.

Secondo questa impostazione, inoltre, il possesso va ad inquadrarsi nell'esercizio di fatto di un potere assimilabile ad un diritto reale, atteggiandosi concretamente peraltro come un diritto più che mai esclusivo in capo al soggetto che ne è titolare, che ha quindi sulla *res* uno *ius utendi et abutendi*, in grado di tagliar fuori ogni altra possibilità di esercizio di altri diritti sul medesimo bene da parte di soggetti diversi: il che pare assimilarlo ulteriormente alla tanto osteggiata proprietà privata, esclusiva ed individuale, sancita dall'articolo 544 del *Code civil*<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Un esempio della visione del diritto romano attraverso il filtro delle costruzioni dei romanisti è rinvenibile in H. AHRENS, *Enciclopedia giuridica ovvero Esposizione organica*, cit., p. 6 ss., «...il sublime ideale antico svanisce innanzi all'acutezza romana. Ivi il diritto sviluppa gradualmente l'individualità...L'uomo è il nuovo Dio del diritto, è fatto il tiranno che tutto immola a se stesso».

<sup>53</sup> Il processo così attivato mette in moto, come accennato, un meccanismo di vera e propria 'germanizzazione' del diritto romano, del *corpus* giustiniano, ed in modo specifico del Digesto, e vede quali protagonisti di quest'impresa gli esponenti della Scuola Storica, Savigny fra tutti, ma più propriamente la corrente dei pandettisti-romanisti, concentrati appunto sull'interpretazione e sulla rilettura degli istituti del diritto privato romano in chiave germanica. Su questo, U. PETRONIO, *La lotta per la codificazione*, cit., p. 55 ss.

<sup>54</sup> E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, cit., p. 46 ss.

<sup>55</sup> Il testo dell'art. 544 del codice francese è chiaro al riguardo: «*La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*». Sebbene secondo Paolo Grossi questo testo in realtà, pur consacrate il trionfo della ideologia e concezione borghese della proprietà privata, appaia, a ben vedere, suscettibile di prestarsi ad altre interpretazioni; è per quest'ultimo pervaso da due anime, due mentalità. A detta di Grossi l'impostazione dei compilatori del codice non può non risentire anche dei precedenti valori ed istanze con cui gli stessi si sono formati, così come infatti riporta, allorché asserisce come «il legislatore napoleonico è ancora uomo di frontiera, ha i suoi piedi nella terra ben assestata del vecchio regime dove si è formato ed educato, mentre le sue mani sono riempite di cose nuove», P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in E. CORTESE, a cura di, *La proprietà e le proprietà. Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985*, Milano, 1988, pp. 267 ss. Per Grossi la riscoperta del fenomeno dell'unità della proprietà non elimina *tout court* quella impostazione tradizionale secondo cui il dominio andava articolandosi rispettivamente in *ius disponendi* e in *ius utendi*, a testimonianza di una concezione che partiva non dall'individuo, bensì dal basso, dall'oggetto, dalla *res*, per poi costruire le categorie giuridiche dell'appartenenza. Ecco

Si arriva in questo senso ad incidere anche sul profilo dei beni pubblici, fino ad allora parsi esenti in Germania da alcun tipo di coloritura in senso privatistico, giacchè configurando l'appartenenza di questi in proprietà allo Stato, si fa di quest'ultimo un soggetto proprietario avente le stesse possibilità e prerogative di un individuo privato. Tra queste rientra anche il potere di disporre *ad libitum*, considerando quest'ultimo quindi libero di trasformare ed alienare i beni in questione, i quali fino ad allora erano sfuggiti, proprio sotto il profilo dell'appartenenza medesima, al tentativo di incardinamento entro alcuna classificazione di sorta<sup>56</sup>.

Ed è proprio il recepimento di una proprietà così configurata, che presenta di fatto più di un'assonanza con quella francese tanto combattuta, e che si rivela paradossalmente anch'essa potenzialmente idonea ad appoggiare e sostenere le spinte capitalistiche e liberali del tempo, a determinare all'interno della stessa Scuola storica un netto e penetrante ripensamento<sup>57</sup>. A prendere contezza del fatto sono proprio alcuni di quegli stessi esponenti che avevano preso parte alla "celebrazione" di quei canoni e di quelle categorie<sup>58</sup>, ritenuti sempiterni, ed incarnati dal diritto romano delle Pandette.

La corrente dei germanisti, che si viene così a costituire, va a porsi in rottura con i principi e con i capisaldi della romanistica<sup>59</sup>. Essi costruiscono infatti un sistema che muove dalle tradizioni e dai valori degli antichi popoli germanici, idonei ad esprimere al meglio un apparato giuridico alternativo alle costruzioni storiche dei romanisti: si tratta di un vero e proprio ordinamento, che a loro pare oltremodo fedele ai caratteri dello spirito del popolo tedesco.

Se i romanisti decidono di affidare l'ardua impresa anti-codificatoria al diritto romano, andando a 'pescare' fra le categorie giuridiche di quel mondo così lontano, ritenuto in prospettiva l'unica base idonea ad edificare la scienza giuridica ottocentesca, in quanto incarnante una realtà non altrimenti perfettibile, i germanisti percorrono al contrario un'altra strada, ponendo a fondamento della loro costruzione il comune sentire del popolo germanico; essi portano così alla ribalta tradizioni ed istituti ad esso appartenenti<sup>60</sup>, e li elevano a sistema.

---

allora come in tal prospettiva gli suoni stonato l'inciso '*de la manière la plus absolue*', ad insinuare una proprietà frutto di una somma di poteri, un condensato ibrido fra godere e disporre.

<sup>56</sup> E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, cit., p. 48 ss.

<sup>57</sup> E. CONTE, *ivi*, p. 47 ss.

<sup>58</sup> Essi arrivano a rifiutare del tutto le posizioni dei romanisti, definendo la recezione del diritto romano una 'disgrazia nazionale', così E. CONTE, *ivi*, p. 49 ss.; e sempre in questo senso cfr. E. CONTE, «Storicità del diritto». *Nuovo e vecchio nella storiografia giuridica attuale*, in *Storica*, n° 22, Roma, 2002, pp. 135-162, apparso in Francia con il titolo *Droit médiéval. Un débat historiographique italien*, in *Annales. Histoire, Sciences sociales*. 57<sup>e</sup> année, n° 6, 2002, pp. 1593-1613. Per un quadro di sintesi sui germanisti sempre E. CONTE, *Diritto comune. Storia e storiografia di un sistema dinamico*, Bologna, 2009.

<sup>59</sup> Cfr. nota precedente. Sulle posizioni dei germanisti cfr. sempre E. CONTE, *ibidem*; nonché E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi fra storia e diritto*, cit., p. 48 ss.

<sup>60</sup> Ciò è stato con ogni probabilità influenzato dal fatto che la lotta contro il dilagare del fenomeno codificatorio, che agitava mezza Europa, ha fatto sì che la Germania si sentisse ancor più bisognosa di riconoscersi in un'identità comune, che non necessitasse di un codice per venire alla luce, ma che

Le due correnti finiscono inevitabilmente per contrapporsi e manifestare tutta la loro caducità proprio con riguardo alla costruzione della proprietà collettiva; è con riferimento a quest'ultima che infatti i romanisti alla fine approdano, come accennato, addirittura alla medesima conclusione dei tanto vituperati movimenti codificatori, in quanto, leggendo ed ammettendo nel mondo romano unicamente l'esistenza di una proprietà di tipo soggettivo ed individuale, arrivano a riconoscere il fenomeno proprietario entro i soli confini dell'appartenenza privata<sup>61</sup>, alla stregua quindi di coloro i quali l'hanno appena eretta a fondamento dell'impianto codicistico che le hanno quasi 'cucito addosso'<sup>62</sup>.

I germanisti, di contro, per inquadrare le forme di appartenenza collettiva, vanno a recuperare istituti quali il *condominium juris germanici*<sup>63</sup>, o la *gesamthand*<sup>64</sup>, o la *gewere*<sup>65</sup>, che affondano le proprie radici nell'altrettanto lontano alto medioevo, riconoscendo in queste forme promiscue di godimento da parte degli antichi popoli germanici una forma alternativa di possedere, che non parte più dai soggetti, come

---

fosse ad essa intrinseca, abbisognando semplicemente di attingere ad istituti e tradizioni degli antichi popoli germanici per manifestarsi ed acquistare piena compiutezza.

<sup>61</sup> In realtà i romanisti non si avvedono dell'esistenza anche nel mondo romano di forme collettive di godimento, come l'*ager compascuus* o l'*ager scripturarius*, che sembrano contenere in sé tutti gli elementi del fenomeno comunitario. Cfr. in questo senso paragrafo 1 presente capitolo.

<sup>62</sup> Il Code civil francese sembra infatti ruotare completamente attorno all'istituto proprietario, andando a sancire il dogma della proprietà privata quale esclusiva forma di proprietà concepibile, in quanto l'unica in grado di consentire all'individuo di dispiegare al massimo la propria libertà ed autodeterminazione all'interno della società civile.

<sup>63</sup> Il *condominium iuris germanici* avrà molta fortuna anche in Italia, dove, condizionando gran parte della dottrina dei primi del novecento, letteralmente rapita da questa suggestione, arriverà al punto di influenzare lo stesso legislatore italiano, nonché la giurisprudenza; U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà*, Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985, a c. di E. CORTESE, Milano, 1988, pp. 491-542; E. CONTE, «Storicità del diritto». *Nuovo e vecchio nella storiografia giuridica attuale*, cit., pp. 135-162; P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 505-555, nonché P. GROSSI, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992.

<sup>64</sup> Alla *Gesamthand*, forma germanica dell'appartenenza collettiva, o meglio al *Gesamteigentum*, Otto von Gierke, uno dei maggiori esponenti della corrente germanista, dedicherà un'ampia parte del secondo volume del suo imponente *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, approfondendo soprattutto il profilo che vede legati, in un intreccio inestricabile, questa forma di appartenenza della collettività e l'origine stessa delle comunità rurali. Cfr. O. GIERKE, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, bd. 2, *Geschichte des deutschen Körperschaftsbegriffs*, Berlin, 1873, pp. 325-347. In Italia tale idea vedrà fra i suoi sostenitori il giovane Gian Piero Bognetti, nell'ancora prezioso volume sulle origini del comune rurale, ripreso ed arricchito di altri contributi circa una trentina di anni fa. Cfr. G.P. BOGNETTI, *Sulle origini dei comuni rurali nel Medioevo (con speciali osservazioni nei territori milanese e comasco)* in *Studi nelle scienze giuridiche e sociali pubblicati dall'Istituto di esercitazioni presso la Facoltà di Giurisprudenza*, Pavia, 1926-27, poi come accennato, confluito in *Studi sulle origini del comune rurale*, a c. di F. SINATTI D'AMICO e C. VIOLANTE, Milano, 1978, pp. 1-262.

<sup>65</sup> La *Gewere* si colloca a metà strada fra proprietà e possesso, istituti tuttavia non conosciuti nella Germania del tempo, e comunque poco idonei ad inquadrarla; più in generale, essa si pone piuttosto come una garanzia di godimento contro lo spoglio. Cfr. più avanti, nel prosieguo del presente paragrafo.

nell'ideologia dei romanisti<sup>66</sup>, ovvero dei promotori dei codici borghesi ottocenteschi, ma bensì dalle cose<sup>67</sup>, e che vede il punto di massima estrinsecazione dell'appartenenza nel godimento e nell'utilizzo in comune di una determinata *res*<sup>68</sup>.

L'Ottocento tedesco, così come visto dai germanisti, torna dunque a celebrare quel lontano medioevo<sup>69</sup> in cui il diritto germanico elevava a rango superiore il fenomeno delle proprietà collettive, enfatizzando la dimensione comunitaria entro cui le stesse si muovevano, e configurando una società permeata *in primis* dalle istanze della collettività. Nelle fonti medievali i germanisti rinvenivano un modello sociale che riconosceva la centralità di un sistema dell'appartenenza che individuava nella comunità, intesa quale associazione perpetua di individui che si rinnova di generazione in generazione, quel soggetto giuridico titolare del godimento del bene comune<sup>70</sup>.

E sull'interpretazione di una proprietà collettiva così come elaborata dalla corrente dei germanisti, la quale pare aver in certa misura operato delle forzature<sup>71</sup>, 'piegando' alle

---

<sup>66</sup> Non poteva reggere per i germanisti l'idea di una proprietà perfetta di un soggetto individuale, che i romanisti erano arrivati ad affermare, giacché quest'ultima '*appariva nonostante tutto un prodotto di importazione, estraneo alla tradizione profonda della nazione tedesca*'. Così E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto...*, cit., p. 49.

<sup>67</sup> E questo influenzerà molto giuristi e storici del diritto di casa nostra; Grossi arriverà in questa direzione ad elaborare quel 'reicentrismo', che costruisce l'appartenenza a partire dalla cosa, cfr. P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Bari, 2007, nonché P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma, 1995; e ancora P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.

<sup>68</sup> È proprio da questa concezione che Grossi rimarrà ancorato, forse intrappolato; cfr. P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 505-555, nonché P. GROSSI, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, cit.; e ancora, cfr. nota precedente.

<sup>69</sup> I germanisti vedevano nel Medioevo 'l'epoca d'oro del comunitarismo'; così E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, cit., p. 54.; più in generale si arriva a scorgere nel medioevo l'epoca in cui il popolo germanico vive il suo massimo splendore; E. CONTE, «*Storicità del diritto*». *Nuovo e vecchio nella storiografia giuridica attuale*, cit., p. 151, in cui riporta come «*per molti giuristi antiborghesi o nostalgici il Medioevo giuridico rappresentava il luogo dell'alternativa all'individualismo trionfante e al liberalismo politico. E poiché la loro posizione politica si saldava con le pretese di un nazionalismo crescente, il Medioevo fu disegnato come l'età gotica dell'affermazione germanica*». Tale visione e costruzione del medioevo da parte dei germanisti, più che tesa a rispecchiare un quadro fedele così come emerso dalle fonti, pare piuttosto servente all'incalzante bisogno, che inizia a farsi strada proprio in quegli anni, di sondare il terreno, al fine di impiantare gli embrioni di una nascente ideologia nazionalista tedesca, che sembra legarsi al fenomeno comunitario in virtù anche del fatto che per i germanisti si doveva esclusivamente al popolo tedesco la rifioritura dell'Italia post-medievale dei comuni e rinascimentale, sulla scia di un vero e proprio processo di 'germanizzazione' della penisola italiana.

<sup>70</sup> Ed è in questo senso che si deve gran parte della fortuna dei germanisti anche in Italia. A ben vedere tuttavia nelle fonti medievali che essi portano alla luce sembra intravedersi soltanto un barlume di una tal presenza, al punto da far sospettare che essi abbiano visto nelle fonti medievali più di quel che c'era, descrivendo un sistema più concettuale che reale. Cfr. in questo senso ancora E. CONTE, «*Storicità del diritto*». *Nuovo e vecchio nella storiografia giuridica attuale*, cit., pp. 135-162, U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, cit., pp. 491-542.

<sup>71</sup> La sensazione è, come accennato, che si sia letto nelle fonti molto più di quanto effettivamente vi fosse possibile individuare. In questo senso anche le considerazioni dei germanisti in chiave nazionalista, che saranno quantunque funzionali a costituire sostrato e base perfetta su cui poggiare la futura ideologia nazista. Cfr. nota che segue.

contingenze della sua epoca istituti appartenenti a mondi così diversi e risalenti<sup>72</sup>, vanno a concentrarsi tutte le attenzioni degli studiosi italiani, che, così indotti, si sforzano anzitutto di definire ed inquadrare la proprietà collettiva.

Il primo errore in cui essi incappano pare tuttavia proprio di carattere sistematico, e sta nell'indagare quest'ultima utilizzando lo schema entro cui si articolano le rigide categorie giuridiche della proprietà privata<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Nelle costruzioni dei germanisti sembra emergere, come accennato, una certa connessione con l'ideologia nazionalista, che fa del popolo germanico un popolo 'superiore': essi non vi riconoscono più quel popolo sino ad allora dipinto semplicemente quale barbaro invasore ed usurpatore dei territori dell'Italia altomedievale, ma lo elevano a soggetto salvifico che ha destato l'Italia medievale dalla stanchezza e dal torpore in cui si trovava ed ha inseminato nelle genti italiche nuova vitalità ed energia, E. CONTE, «*Storicità del diritto*». *Nuovo e vecchio nella storiografia giuridica attuale*, cit., p. 151 ss., che in tal proposito sostiene «*Si trattò, per i grandi studiosi tedeschi dei primi del Novecento, di una specie di insemminazione germanica che avrebbe vivificato un popolo ormai esausto: lo afferma esplicitamente e ripetutamente anche un grande storico come Fedor Schneider, per il quale non soltanto i Longobardi non portarono distruzioni e rovine in Italia, ma proprio al loro innesto sul tronco di una cultura italiana ormai sfibrata si devono le energie potenti che avrebbero permesso, dopo secoli, la fioritura comunale e lo stesso Rinascimento*». Questa ideologia, pur diffusa nella storiografia tedesca, in cui si prospetta un processo di germanizzazione per il tramite di una vera e propria 'fecondazione' dei popoli italici, non riesce tuttavia ad attecchire in Italia, e men che mai fra gli storici italiani, che anzi se ne irridono: uno fra tutti, G. VOLPE, *Medio Evo italiano*, Firenze, 1961, in prefazione alla seconda edizione, pp. XIV-XV, su cui cfr. E. CONTE, *Storicità...*, cit., p. 152, nota 32. Ciò si spiega senza troppe difficoltà, giacché all'epoca il nostro paese, pervaso al suo interno da altrettanta ideologia nazionalista, si trova a celebrare i fasti dell'antica Roma, riconoscendo la sua gente quale discendente unica della 'onnipotente' stirpe romana. Sulle considerazioni di Fedor Schneider, ed in particolare sulla sua opinione circa la scarsa fortuna di tale ideologia in Italia, ancora E. CONTE, *Storicità...*, cit. p. 152, in nota 31, «*Schneider aveva sostenuto che l'invasione longobarda in Toscana aveva portato una ventata di giovanile freschezza e di forza creatrice popolare sul terreno ormai esausto e sfibrato della tradizione antica. Dieci anni più tardi lo Schneider sembra rilevare lo scetticismo con il quale questa ricostruzione era stata accolta in Italia: fa cenno perciò anche all'amara ingratitudine della cultura italiana, che non riconosce le proprie origini germaniche accanto alle romane...conclude esaltando l'energia vitale e creatrice che condusse al Rinascimento "non attraverso un movimento di massa, un'evoluzione generale della classe dei lavoratori dipendenti, come si è favoleggiato, ma dall'alto, attraverso lo Stato longobardo e la sua nobile razza di dominatori"*». Restano tuttavia in parte affascinati da tale ideologia alcuni storici del diritto italiani, fra cui ad esempio Francesco Schupfer, che in questa direzione arriva a chiamare la sua opera di storia del diritto privato italiano con il titolo di *Il diritto privato dei popoli germanici*, apparso fra il 1907 ed il 1909 prima in 4 volumi, poi in 5, fra il 1913 ed il 1915. Cfr. sempre F. SCHUPFER, *Delle istituzioni politiche longobardiche*, Firenze, 1863, p. 48 ss. E ancora, un certo sapore nazionalista lo si ritrova allorché si rinviene in alcuni testi il legame fra 'sangue' e terra, richiamato in Italia da cfr. P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, cit., p. 74, e ancora, P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 545, «*I comunisti son lì non come titolari anonimi di una quota ideale...son lì perché hanno un nome e un cognome, in forza della loro vicenda personale all'interno di un determinato gruppo sociale. Non un soffio di psicologia capitalistica li sorregge, ma un intreccio fra lavoro, produzione, sangue e terra...*». Cfr. anche E. CONTE, *Storiografia...*, cit., p. 155.

<sup>73</sup> L'errore, secondo Petronio, è stato innanzitutto proprio quello di tentare di ricostruire la proprietà collettiva utilizzando le categorie del diritto privato, entro il quale è suscettibile di incardinarsi e trovare una sua giusta ed opportuna collocazione esclusivamente la proprietà privata. Cfr. U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, cit., p.508, in cui l'autore sottolinea come tale approccio privatistico abbia caratterizzato a lungo il panorama della

Questa situazione di *empasse*, in cui molta parte della dottrina si ritrova a cagione di tal fatto<sup>74</sup>, viene superata proprio allorchè si iniziano a considerare le proprietà collettive sotto un'altra prospettiva<sup>75</sup>, influenzata, e in certa misura inevitabilmente figlia di quell'impostazione data loro dai germanisti. La svolta in tal senso si verifica nel momento in cui si fa poggiare parte dell'impalcatura della recezione italiana del fenomeno comunitario proprio sul concetto di *condominium iuris germanici*<sup>76</sup>: in esso i germanisti collocavano l'ideologia di una proprietà di stampo collettivo; al centro di questa figura non una ricerca morbosa circa l'attribuzione della titolarità in capo ad un soggetto specifico, ma piuttosto il godimento stesso e l'uso in comune da parte di una comunità di persone, intesa nel suo passato, presente e divenire<sup>77</sup>.

In questa prospettiva la cesura di questo istituto con il mondo romano appare evidente: esso è il perfetto antagonista del *condominium* romano, che presenta connotati spiccatamente privatistici, come ad esempio la titolarità di una quota dello stesso in capo al singolo.

Di tale ipotesi non v'è traccia alcuna invece nella costruzione dei germanisti, la quale sembra non preoccuparsi affatto di alcun tipo di porzionamento ideale<sup>78</sup>: per questo

---

storiografia giuridica, riportando testualmente le ben note considerazioni in tal senso di G. BONELLI, *I concetti di comunione e di personalità nella teorica delle società commerciali*, in *Rivista di diritto commerciale, industriale, marittimo*, I, 1903, p. 297, «il concetto di proprietà quale ci è stato trasmesso dal diritto romano, e quale unicamente è ammissibile presso di noi...è indissociabile dall'idea di un rapporto di assoluta subbiezione d'una cosa verso una volontà individuale. Quando si parla di proprietà collettiva si usa questa parola in un significato inesatto, per indicare cioè un rapporto affatto diverso, e storicamente anteriore alla genesi stessa della vera proprietà. La nota caratteristica della proprietà è la esclusività; essa non può essere perciò che un rapporto essenzialmente individuale», nonché quelle di S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1967, p. 209, secondo il quale « dall'epoca delle rivoluzioni borghesi, la forza dell'ideologia liberale, che vedeva la proprietà come diritto dell'individuo, ha spinto a commassare le diverse formule del diritto positivo... la formula della proprietà individuale libera (poi 'limitata') ha esercitato un influsso negativo facendo dimenticare persino ai giuristi la varietà dei tipi di proprietà». Nella stessa direzione le considerazioni di buona parte di quella generazione di giuristi, per cui si rimanda qui *in toto* a U. PETRONIO, *Usi e demani civici...*, cit., p. 508. ss.

<sup>74</sup> Cfr. nota precedente, nonché U. PETRONIO, *ibidem*.

<sup>75</sup> Per Petronio la svolta la si deve, ancor più che a Pugliatti, alle considerazioni di Giannini, il quale disconosce *tout court* l'intera costruzione della proprietà fino ad allora dominante, ponendo un vero e proprio spartiacque fra proprietà individuale e proprietà collettiva, M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 33 ss.

<sup>76</sup> P. GROSSI, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992; e ancora, P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.

<sup>77</sup> Per P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 533, «...di *condominium iuris germanici* si parla sparsamente dal Seicento in poi, da parte di autori tedeschi, ma è soltanto con il grande germanista ottocentesco Georg Beseler che la figura si delinea compiutamente». In realtà pare occuparsene diffusamente in quegli stessi anni anche Ludwig Duncker, che vi dedica l'opera *Das Gesamteigentum*, Marburg, 1843.

<sup>78</sup> Fra le tante angolazioni da cui è stato analizzato il *condominium iuris germanici*, anche questa, con riferimento alla quale ad esempio O. STOBBE, nel suo *Miteigentum und gesamte Hand*, in *Zeitschrift für Rechtsgeschichte*, IV, Weimar, 1864, p. 207 ss. «ne mette in evidenza soprattutto il



usa definirlo anche condominio ‘a mani riunite’, quasi a volerne rimarcare l’unitarietà dell’appartenenza.

Così configurato, esso si cala sullo scenario italiano, anche e soprattutto per il tramite dell’imponente opera di Otto von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*<sup>79</sup>, che fin da subito sembra destare la curiosità di gran parte della dottrina nostrana, anche per il fatto che l’autore prevede espressamente che le costruzioni ivi proposte per la Germania siano suscettibili di applicarsi anche con riferimento ai territori italiani<sup>80</sup>, convinto che questi luoghi, e le persone che vi risiedono, custodiscano ancora in sé tracce di quello spirito tedesco posto a base del sistema.

Ecco allora che in questa direzione anche i giuristi italiani sembrano ripetere l’errore in cui anni addietro erano caduti gli stessi germanisti<sup>81</sup>: attingendo, più o meno direttamente<sup>82</sup>, agli scritti dei principali esponenti di tal corrente, primo fra tutti Gierke<sup>83</sup>, e ponendo al centro del sistema gli antichi istituti dei popoli germanici, di cui questi si occupa, essi si persuadono di aver trovato quell’*humus* ideale per costruire ed inquadrare correttamente il fenomeno comunitario in Italia<sup>84</sup>.

---

*particolare modo di esprimere la contitolarietà del diritto, che non sarebbe riportabile al concetto della quota propria del diritto romano, e che si sostanzierebbe nell’appartenenza collettiva ‘a mano riunita’ (zur gesammten Hand)», così riporta U. PETRONIO, Usi e demani civici..., cit., p. 512. Da queste considerazioni trae linfa quel filone che tenta di inquadrare la proprietà collettiva entro la contrapposizione condominio romano/condominio germanico, cui ad esempio aderisce, seguendo le considerazioni di Stobbe, S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, Milano, 1954, p. 195 ss.*

<sup>79</sup> letteralmente, il ‘diritto delle organizzazioni corporative’; O. GIERKE, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlin, 1868-1913, pubblicato in quattro volumi, fra il 1868 ed il 1913 e contenente la ricostruzione storica del *Genossenschaftsrecht* germanico.

<sup>80</sup> G.P. BOGNETTI, *La proprietà della terra nel passaggio dal mondo antico al medioevo occidentale*, in *Dopo il primo convegno internazionale di diritto agrario. Valutazioni e prospettive in un incontro di giuristi italiani (Firenze 22-24 ottobre 1955)*, Milano, 1958, p. 129 ss., confluito poi in *Studi sulle origini del comune rurale*, a c. di F. SINATTI D’AMICO e C. VIOLANTE, Milano, 1978, p. 290 ss.; nonché E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografia*, in *Rivista di diritto agrario*, n° 78, 1999, p. 191.

<sup>81</sup> I quali, leggendo più di quel che effettivamente c’era nelle fonti medievali, hanno visto nel *condominium iuris germanici* l’istituto adatto a contrapporsi alla proprietà individuale romana, così come vista attraverso il filtro della romanistica.

<sup>82</sup> Il dubbio è che non tutti abbiano effettivamente letto Gierke, ma ne abbiano ciononostante indirettamente subito il fascino, al punto da restarne quasi irretiti.

<sup>83</sup> Si può ragionevolmente sostenere come al tempo praticamente tutti gli storici del diritto si siano interessati agli studi di Gierke, recependone le istanze, ed affrontando, sotto la lente della società e della cultura del tempo in cui scrivevano, luci ed ombre del sistema gierkiano. A mero titolo esemplificativo, G.I. CASSANDRO che dedica alla questione un intero capitolo, *Le concezioni germaniche delle terre comuni e la loro influenza sulla costituzione fondiaria del mezzogiorno*, all’interno del suo volume *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell’Italia meridionale*, Bari, 1943, p. 66 ss.

<sup>84</sup> Sull’influenza dell’opera di Gierke, E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante...*, cit., p.191, «il terzo volume dell’opera, che forniva in effetti materiale copiosissimo a chi volesse ricostruire la riflessione dei giuristi medievali e moderni in tema di *Rechtsfähigkeit* delle persone giuridiche, contribuì anche molto a radicare in Italia la convinzione che il diritto colto medievale

In questa prospettiva vanno così a riesumare un intero sistema di appartenenza, non soltanto quindi identificabile nel *condominium juris germanici*, ma anche nella *gewere*<sup>85</sup>, ovvero nella *gesamthand*<sup>86</sup>, forme arcaiche di godimento a metà strada fra proprietà e possesso<sup>87</sup>, entro cui si strutturava la società germanica dell'alto medioevo<sup>88</sup>. È così che il condominio a mani riunite, forte dell'enorme consenso riscontrato<sup>89</sup>, fa il suo ingresso addirittura nelle aule di tribunale, comparando nella giurisprudenza italiana di metà Novecento<sup>90</sup>.

---

*abbia previsto la possibilità di imputare la proprietà dei terreni comunali d'uso civico alla pluralità dei cittadini, intesi come soggetto collettivo».*

<sup>85</sup> La natura così indefinita e malleabile della *gewere* la sottrae, come detto, dal qualificarla in termini di proprietà o possesso, concetti che non appartengono invero al mondo germanico. Sul concetto di *gewere*, R. HUEBNER, *A history of germanic private law*, translated by F. PHILBRICK, Boston, 1918, p. 185. La *gewere* si connota infatti quale garanzia di pacifico godimento contro lo spoglio. Fra i vari studi sulla *gewere* interessante quello che la pone in stretto contatto con la *vestitura* latina, ipotizzando che in realtà sia proprio da quest'ultima, che fa la sua comparsa in fonti ben più risalenti (è il verbo *vestire*, più che *vestitura* a rinvenirsi nelle fonti più remote), che la prima abbia preso vita e si sia radicata fra i costumi del popolo germanico. In questo senso cfr. E. CONTE, *Gewere, vestitura, spolium: un'ipotesi di interpretazione*, in *Mélanges en l'honneur d'Anne Lefèbvre – Teillard*, Paris, 2009, pp. 169-191; e ancora cfr. E. CONTE, V. MANNINO, P.M. VECCHI, *Uso, tempo, possesso dei diritti. Una ricerca storica e di diritto positivo*, Torino, 1999, p. 69 ss. Per una bibliografia sulla *gewere* cfr. sempre E. CONTE, *Gewere, vestitura...*, *ibidem*. Sulla *gewere* cfr. G. DIURNI, *Le situazioni possessorie nell'esperienza normativa del periodo longobardo-franco in Italia*, in *La proprietà e le proprietà. Atti del Convegno di Pontignano 30 settembre- 3 ottobre 1985*, a c. di E. CORTESE, Milano, 1988, pp. 273-315.

<sup>86</sup> La *Gesamthand* sembra rispondere alla necessità dell'epoca di rinvenire sempre e comunque un soggetto proprietario, anche in relazione alle proprietà collettive: il Popolo riconosceva in tal modo nell'ente astratto che andava ad impersonarlo un mero rappresentante. Cfr. E. CONTE, *Comune proprietario...*, cit., p. 204; nel senso di concepire oggi i domini collettivi come meri enti esponenziali della collettività, A. GERMANÒ, *I domini collettivi tra interessi locali e interessi generali*, in *Rivista di diritto agrario*, 80, Milano, 2001, p. 85 ss., in cui fra l'altro affronta con particolare attenzione i profili della salvaguardia e della tutela dell'ambiente e del territorio.

<sup>87</sup> L'intera dimensione germanica dell'appartenenza si configura come una forma di esercizio di potere sul bene non assimilabile né allo schema della proprietà né a quello del possesso. Lo spirito ed il comune sentire del popolo tedesco non sembrano invero aver mai ragionato secondo queste due categorie, tipiche piuttosto del mondo romano, né hanno in questo senso avvertito l'esigenza impellente di definire un rigido assetto del regime dell'appartenenza, lasciando aperta nei secoli la possibilità di disciplinare figure giuridiche ibride, idonee a contenere una molteplicità di situazioni fra loro eterogenee.

<sup>88</sup> Per una bibliografia generale sul diritto dei popoli germanici dell'alto medioevo, C. CECHELLI, *Bibliografia del mondo 'barbarico'*, Città di Castello, 1954, p. 266, in cui, fra le trattazioni ritenute dall'autore fondamentali, si rinvencono: O.F. SCHWERIN, *Eiführung in das Studium der germanischen Rechtsgeschichte*, Freiburg, 1922; K. AMIRA, *Grundriss des germanischen rechts*, 5, Berlin, 1913; H. SCHREURER, *Altgermanisches Sacralrecht*, german. Abt.,XXXIV, p. 313 ss.; H. LECLERCQ, *Lois des Barbares*, voce del *Dictionnaire d'archéologie chrétienne e de liturgie*, del Cabrol e Leclercq, IX, 2, 1930, colonne 1947-2186; F. SCHUPFER, *Il diritto privato dei popoli germanici con speciale riguardo all'Italia*, Città di Castello, 1907-1915.

<sup>89</sup> Non soltanto gli storici del diritto subirono il fascino delle impostazioni gierkiane. Così ad esempio non pare resistervi O. RANELLETTI, in *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, Torino, 1898.

Si è qui al punto di non ritorno<sup>91</sup>, in cui la suggestione così suscitata dall'idea del *condominium iuris germanici* è divenuta tale da aver penetrato persino gli animi dei giudici<sup>92</sup>, o del legislatore stesso, che se ne serve nel tentativo di riordinare la frammentata condizione degli usi civici e delle proprietà collettive dell'Italia fascista.

Il sistema tuttavia sembra incrinarsi, allorchè si insinua - finalmente - un dubbio, si fa strada un sospetto, che spinge a chiedersi se questa visione non sia in realtà il prodotto di un travisamento della realtà: questo *condominium* appare ora a ben vedere più astratto che concreto, sembra esser più nella mente di chi ne cerca affannato le orme che nelle fonti medievali, le quali più che dargli conforto gli ingenerano incertezze.

---

Inoltre U. PETRONIO, in *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, cit., rileva come in realtà l'impostazione di Gierke sia stata avallata più dagli operatori del diritto vigente (cfr. in tal senso la nota successiva), che concretamente dagli storici del diritto. Tale constatazione è rinvenibile anche in E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante?...*, cit., p. 190, nota 24.

<sup>90</sup> In questo senso le due sentenze citate da P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 530 ss.: 1. Consiglio di Stato – sezione IV, 22 gennaio 1964, n.10; 2. Corte d'Appello di Roma – sezione usi civici, 10 ottobre 1967. Nella prima, a proposito della disciplina e della struttura giuridica delle Regole cadorine, che con il D.L. 1104/1948 si vuol forzosamente ricondurre a quella della persona giuridica di diritto pubblico, si riconosce come «*prima dell'entrata in vigore del D.L. 3 maggio 1948 n. 1104, fosse pacifica opinione che le Regole sorte come associazioni di valligiani sulla base del vincolo agnaticio, costituissero delle corporazioni, i cui membri godevano in comunione (condominium iuris germanici o a 'mani riunite') i beni dei quali avevano preso possesso ab antiquo, definendone con 'laudo' le modalità d'uso comune*»; il Consiglio di Stato statuisce che anche in seguito al succitato decreto «*i regolieri conservino tuttora la proprietà comune e ben possano agire a tutela della stessa che, iure germanico, non è comproprietà per quote ideali, ma comproprietà solidale*». Nel secondo giudicato, la Corte d'Appello di Roma, chiamata a pronunciarsi sulla natura giuridica della Regola feudale di Predazzo, stabilisce che «*la Regola non è un'associazione agraria, ma una vera comunione privata, i cui partecipanti hanno in comune la proprietà delle terre di cui trattasi. Le antiche Regole proprie del Trentino-Alto Adige e del Cadore (ed estese anche in Svizzera) traggono le loro origini dal diritto germanico, e sono sorte per lo più come ristrette associazioni di valligiani di regola imperniate nel vincolo agnaticio, in base a titoli particolari di occupazione e concessione di beni per lo più feudali, e hanno mantenuto nel tempo il carattere di corporazione tra appartenenti alle famiglie degli originari regolieri. I partecipanti godevano in comunione quei beni secondo il principio del condominium iuris germanici e a mani riunite, per il quale manca il concetto di quota di comproprietà della comunione tramandata dal diritto romano e il diritto sulla cosa appartiene all'intera comunità dei partecipanti*». Grossi si serve di questi due giudicati per motivare la sua percezione di una nuova sensibilità, che vede la sua estrinsecazione in quel riconoscimento espresso del *condominium iuris germanici* anche nel campo della giurisprudenza pratica: in questo senso, sulla scia degli studi ottocenteschi e di Gierke in particolare, egli rimarca inoltre come la vita delle Regole si svolga 'al di là' della realtà giuridica italiana, e risulti pertanto ancora assai pervicacemente intrisa di quei principi e valori propri della tradizione germanica.

<sup>91</sup> I giuristi italiani sembrano finire in un *cul de sac*, intrappolati nella fitta ragnatela tessuta dai germanisti, in una ricerca di fonti medievali che sembra rivelarsi più un esercizio stilistico dell'intelletto che una verifica effettiva della realtà in cui viveva e si muoveva il popolo germanico.

<sup>92</sup> E c'è chi, come Grossi, che vede in questo non soltanto un riconoscimento espresso, ma la percezione di una nuova sensibilità, che determina un vero e proprio rivivere ed operare del *condominium* nella realtà italiana del novecento. Cfr. P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 530 ss.

Si arriva così a parlarne in termini di *monstrum*<sup>93</sup>, un fantasma che aleggia nell'aria<sup>94</sup>. Ormai controcorrente, Paolo Grossi tenta di riabilitarlo negli anni '90, definendolo sì come un fantasma, ma un fantasma 'benefico'<sup>95</sup>.

Sembra essersi trattato dunque di una suggestione, cui giuristi e storici italiani pare non abbiano tuttavia saputo resistere, e sulla scorta della quale hanno edificato e cementificato le proprie convinzioni in tema di proprietà collettive e terre comuni, influenzando a loro volta altre schiere e generazioni di storici del diritto e giuristi fino ai giorni nostri<sup>96</sup>.

Ciononostante, resta, ed è cosa evidente, che l'avvento del *condominium iuris germanici*, che di esperienza vera o meramente ideologica si tratti, sia riuscito a squarciare quel velo che non consentiva al fenomeno dell'appartenenza di configurarsi e declinarsi in maniera diversa da quella fino ad allora rigidamente racchiusa entro lo steccato del rapporto singolo individuo – *res*.

Volendo porre a confronto la terminologia utilizzata dalla dottrina in tema di beni collettivi, se Cattaneo inquadra e definisce l'"altro modo di possedere", che si affianca alla categoria classica dell'appartenenza individuale e quindi della proprietà privata, rimanendo su categorie meramente descrittive e prive di connotazioni di sorta, è un fatto che la dottrina cominci a guardare a queste realtà, tentando di offrirne una collocazione sistematica. Tra gli illuministi italiani, il Galanti arriva nel Settecento a definirla come visto in termini di «mancanza di proprietà».

E questa interpretazione in negativo è stata in certo sì a lungo dominante che ancora a tutto il secolo scorso gli studiosi che se ne sono occupati, comprendendo sì la portata e l'importanza di tali realtà, hanno in certo senso tradito una difficoltà definitoria e semantica per connotare questa dimensione fenomenica: dalle «reliquie» della

---

<sup>93</sup> E sempre il termine *monstrum* viene utilizzato da uno dei più grandi storici del diritto del novecento, Francesco Calasso, per descrivere la situazione che si ingenera allorchè si procede a disegnare ed elaborare una siffatta visione del medioevo, che tiene in steccati separati le idee dalla realtà, dai fatti. Così il passo che ne riporta E. CONTE, in «*Storicità del diritto*». *Nuovo e vecchio nella storiografia giuridica attuale*, cit., p. 136, «...una storia dei fatti staccata da una storia delle idee che, a un tempo, la riflettono e la illuminano, può solo generare una sorta di *monstrum* di organismi privi di circolazione sanguigna: per le stesse ragioni per cui neghiamo la legittimità di una storia del pensiero avulsa dalla storia dei fatti».

<sup>94</sup> E. CONTE, *Comune rappresentante o comune proprietario...*, cit., p. 205, lo definisce in termini di vero e proprio «fantasma»; condivide tale posizione anche U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, cit., p. 511 ss; P. GROSSI parla dapprima di 'figura fantomatica', in *Un altro modo di possedere...*, cit., p. 385; poi ci ripensa, definendolo «fantasma benefico», in *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 532 ss.

<sup>95</sup> P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 532 ss.

<sup>96</sup> Quanto alle generazioni più giovani, pur rifiutando in generale tale impostazione, figlia con ogni probabilità dell'influenza data da un imprinting inevitabilmente permeato dalle costruzioni ottocentesche, e ammettendone il travisamento della realtà da essa operato, si rinvengono rilievi secondo cui «*la sopravvivenza di questo tipo di diritti nell'Italia medievale si debba agli influssi germanici, che in Toscana furono in buona parte longobardi*», così A. DANI, *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna, 2003, p. 20. In questa direzione muove anche L. MANNORI, *Il sovrano tutore: pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici, secc. 16.-18.*, Milano, 1994.

proprietà collettiva del Venezian<sup>97</sup>, passando per gli studi di Vincenzo Simoncelli<sup>98</sup>, fino ad approdare alla legislazione di fine Ottocento<sup>99</sup>, ovvero alla legge del 1927<sup>100</sup> - a tutt'oggi in vigore ed unica legge a normare il tema in Italia - che si occupano del tema in chiave meramente liquidatoria, qualificandolo come obsoleto fardello di cui disfarsi al più presto, ma che intanto ancora imperterrita resiste al trascorrere degli anni.

#### **IV - LE CAMPAGNE DELLO STATO PONTIFICIO SOTTO IL PONTIFICATO DI PIO VII E LE RIFORME AGRARIE**

---

Esaminata la dimensione europea del fenomeno del collettivismo agrario, occorre ora considerarne il suo sviluppo all'interno dei territori pontifici di antico regime.

La recezione dei principi rivoluzionari legati allo sfruttamento dell'agricoltura, allo sviluppo tecnologico delle campagne, alla messa a coltura attraverso nuovi meccanismi produttivi, sembra interessare anche gli equilibri delle campagne pontificie, fino ad allora rimasti immutati da secoli.

Nobiltà terriera e grandi possedimenti feudali occupano la realtà di ancora molti territori, le cui campagne vengono gestite attraverso l'utilizzo di tecniche e mezzi ormai obsoleti, che mal si congegnano con una società in piena trasformazione, che comincia a muoversi a ritmi fino ad allora impensabili, dai più ritenuta non più idonea a ricomprendere al suo interno un tal congerie di situazioni.

È vero che nello stato della Chiesa la percezione di quanto avviene in Europa arriva in certo senso con minor forza e presa sul governo papale.

Ciononostante, da varie direzioni maturano le premesse per un nuovo e diverso approccio al metodo agricolo, che si impone come visto un po' dappertutto nell'Europa del tempo e mira a scardinare tutto quell'apparato di stampo feudale che ancora fortemente caratterizza il mondo rurale dell'epoca.

Riforme politiche, in una rinnovata prospettiva economica e sociale, spingono allora contro i beni collettivi, che sono anche qui identificati come la fonte di tutti i mali.

Prendendo in considerazione gli anni del pontificato di Pio VII, e gli interventi messi in atto, si nota che a mutare è la stessa percezione del fenomeno comunitario: da valore e ricchezza, supporto e sostegno per le popolazioni e comunità rurali, le terre comuni ed i diritti collettivi diventano un fardello, sono stigmatizzati al punto da venire additati quale indice dell'arretratezza di un determinato territorio<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> G. VENEZIAN, *Le reliquie della proprietà collettiva*, Camerino, 1888.

<sup>98</sup> sul Simoncelli cfr. le considerazioni di Paolo Grossi, in P. GROSSI, *Interpretazione ed esegesi (anno 1890 - Polacco vs. Simoncelli)*, in *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998, p. 33 ss.

<sup>99</sup> *Qualche spunto sulla questione demaniale in Italia prima della Legge Zucconi*, in *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888. Atti del Convegno in onore di Giovanni Zucconi: 1845-1894. Camerino, 16-18 giugno 1988*, a cura di P.L. FALASCHI, Camerino, 1991, pp. 45-77

<sup>100</sup> M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in <Enc. giur. Treccani>, Roma, 1994.

<sup>101</sup> M. BLOCH, *La lutte pour l'individualisme agraire dans la France du XVIII siècle*, in *Annales d'histoire économique et sociale*, Paris, 1930, vol. 2, pp. 329-383.

Le popolazioni che se ne servono continuano al contrario ad avere la medesima consapevolezza dell'importanza di queste ultime, e si vedrà nel capitolo seguente della presente disamina, come proprio sotto questo pontificato combatteranno con tutte le forze la propria battaglia per non vedersi sottratti questi beni, quanto ottenerne piuttosto il riconoscimento della titolarità collettiva e spettanza popolare. Fatte queste premesse, occorre cercare di capire quale fosse la situazione specifica in cui versavano le campagne dello Stato Pontificio di antico regime<sup>102</sup>, situazione come visto per molti aspetti multiforme e difficilmente riconducibile *ad unum*<sup>103</sup>.

Ogni legazione, ogni provincia, ogni comunità presenta infatti un diverso grado di sviluppo dell'agricoltura, anche se tutte sono in generale accomunate da un grado elevato di arretratezza se poste a confronto con le evoluzioni della tecnica approntate altrove ed introdotte dal progresso tecnologico sviluppatosi negli ultimi decenni<sup>104</sup>.

Nel 1803, Nicola Maria Nicolai, forse l'uomo più vicino a papa Pio VII, fotografa e racconta la realtà delle campagne pontificie - e nello specifico di quelle romane - nel volume *Memorie, leggi, ed osservazioni sulle campagne e sull'Annona di Roma*<sup>105</sup>.

Obiettivo del Nicolai é quello di passare in rassegna le singole realtà locali, soffermandosi sulle varie modalità di rotazione e messa a coltura, ed enunciando i provvedimenti e leggi emanate dal pontefice per risolvere situazioni di criticità o semplicemente di arretratezza nel settore agrario<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Sull'area laziale in particolare, ma attraverso una visione generale, P. VILLANI, *Ricerche sulla proprietà e sul regime fondiario nel Lazio*, in *Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea*, XII, Roma, 1960, p. 222 ss.; G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio dalla Rivoluzione francese alla legislazione dello Stato italiano*, in *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa: contributi al Simposio internazionale di Pieve di Cadore, 15-16 settembre 1986*, a cura di G.C. DE MARTIN, Padova, 1990, pp. 78-80; M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri...*, cit., p. 18 ss.; U. PETRONIO, *Qualche spunto sulla questione demaniale in Italia prima della Legge Zucconi*, in *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888. Atti del Convegno in onore di Giovanni Zucconi: 1845-1894. Camerino, 16-18 giugno 1988*, a cura di P.L. FALASCHI, Camerino, 1991, pp. 45-77.

<sup>103</sup> M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri...*, cit., p. 17 ss., nonché U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Milano, 1992, p. 930 ss.; e ancora G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio...*, cit., p. 78 ss.

<sup>104</sup> G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio...*, cit., p. 85 ss., nonché le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti del presente capitolo.

<sup>105</sup> N.M. NICOLAI, *Memorie, leggi ed osservazioni sulle campagne e sull'annona di Roma*, Roma, 1803.

<sup>106</sup> Questo il tenore in apertura al volume, in cui l'autore si rivolge direttamente alle "eccelse, e vigilantissimi deputazioni dell'Annona e Grascia" e già magnifica non solo la figura del pontefice ma anche il suo impegno nel promuovere l'agricoltura nelle "neglette" campagne romane: «L'ottimo pontefice Pio VII, che non solo co' rari esempi di mansuetudine, di carità, di zelo nutre e accresce la religione nei Fedeli, e la santità nella Chiesa, ma ancora co' providi consigli si volge a procurare i temporali vantaggi del suo popolo, non ha tralasciato fra le molte cure di promuovere principalmente l'agricoltura in ogni provincia, ma con maggiori premure nelle campagne da tanti secoli neglette del Romano Territorio...», N.M. NICOLAI, *Memorie, leggi ed osservazioni sulle campagne...*, cit., pp. VII-VII.

Così l'autore si rivolge alle «*eccelse e vigilantissime deputazioni dell'Annona*»<sup>107</sup>, chiedendo di farsi garanti del rispetto dell'ordine locale, ed accettare la sua offerta di supervisione dell'opera centrale di risanamento, «*che sotto gli occhi vi espone squallide e desolate le campagne, delizia e ricchezza de' vostri maggiori, affinché all'antica fertilità ritornandole, e frutto e gloria amplissima ne riportiate...*»<sup>108</sup>.

Sembra quasi che esse siano coinvolte in una call to action<sup>109</sup>, in cui si chiede loro di intervenire per poter attuare una politica di promozione dell'agricoltura nelle campagne romane.

Pio VII comprende l'importanza di un programma riformatore che contenga al proprio interno anche lo sviluppo e la promozione dell'agricoltura<sup>110</sup>, e Nicolai nella sua opera sembra sottolinearne i suoi tratti più importanti, riportando punti di forza e segnalando situazioni ed aspetti da migliorare.

Il programma riformatore di cui si rende protagonista Pio VII<sup>111</sup> spinge verso un lento ma mai interrotto fenomeno di erosione delle realtà di godimento comunitario<sup>112</sup>. Infatti, per risanare una situazione di profonda e diffusa crisi finanziaria, agli interventi nel settore agricolo si sommano come si vedrà gli atti di incameramento dei beni comunitativi, che mirano a sollevare le comunità dalle situazioni di cronico indebitamento nei confronti dell'autorità centrale, ma che allo stesso tempo vanno a toccare anche le forme di titolarità collettiva, giacché nel processo di incameramento vi è una certa confusione nella fase di accertamento ed identificazione dei beni soggetti alla procedura, e sovente vi vengono inclusi beni di

---

<sup>107</sup> N.M. NICOLAI, *Memorie, leggi ed osservazioni sulle campagne...*, cit., p. VII.

<sup>108</sup> N.M. NICOLAI, *Memorie, leggi ed osservazioni sulle campagne...*, cit., pp. VIII.

<sup>109</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>110</sup> N.M. NICOLAI, *Memorie, leggi ed osservazioni sulle campagne...*, cit., pp. VIII, allorché, riferendosi al pontefice, l'autore sottolinea l'importanza dell'agricoltura, rilevando in proposito come «*vede egli, che la coltivazione è la più ferma base, sopra cui possiam fondare la speranza non già di un sussidio effimero e precario, quale talora ci somministrano gl'incerti eventi, e le particolari circostanze, ma di una vera, solida, e permanente felicità della nazione...*», e ancora, sui cambiamenti e le innovazioni di cui Pio VII si fa promotore: «*coll'andar degli anni i nostri posterì in maggior opulenza godranno dei progressi di queste providenze, delle quali noi pur risentiamo già utili i principi; e grate le storie segnando come epoca di pubblica felicità il pontificato di Pio VII, in cui un nuovo ordine di cose si stabilì, rammenteranno con perenne lode all'età future...le necessarie leggi, le quali provedessero alla durevole prosperità dello stato, fornendolo di ricchezze tratte dalla natura, e dalla situazione felice del suo suolo, e assicurassero la tranquilla agiata sussistenza, e l'accrescimento della popolazione, apprestandole abbondanza di grani e vettovaglie...*».

<sup>111</sup> Alcune notizie sulle campagne pontificie sotto il pontificato di Pio VII in A. DE BEAUCHAMP, *Histoire des malheurs et de la captivité de Pie VII*, Paris, 1814.

<sup>112</sup> A fare da apripista, il *motu proprio* del 19 marzo 1801, seguito da altri due, quelli del 14 luglio 1803 e del 1 giugno 1807, a chiarimento, correzione, ed integrazione dell'ambizioso processo riformatore introdotto con il primo. Cfr. E. CONTE, *Comune proprietario...*, cit., pp. 183-185. Più in generale, per inquadrare a grandi linee la figura di Pio VII, il suo progetto riformatore sul governo temporale dello Stato Pontificio nonché il ruolo del cardinale Ercole Consalvi, Segretario di Stato, suo vero e proprio braccio operativo, M. CARAVALE, A. CARACCILOLO, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, Storia d'Italia, Torino, 1978, p. 575 ss., nonché il capitolo quarto della presente disamina.

spettanza popolare, sui quali l'ente locale Comune tuttavia non ha che un mero potere di rappresentanza.

A dare ulteriore linfa si aggiungono come visto le succitate novità nel settore agricolo, importate dalla recezione dell'ideologia fisiocratica ed illuminista dell'epoca, che sembra espandersi a macchia d'olio e pervadere l'Europa di antico regime, diffondendo e promuovendo anche l'uso delle nuove metodologie, che vanno a riflettersi sul ciclo delle colture, ed appaiono improntate a criteri di sfruttamento massivo delle terre.

Sebbene nei territori papali l'avvento di tale fenomeno faccia sentire la sua eco molto meno che in altri luoghi, esso va comunque ad influire anche sullo sviluppo delle tecniche agricole in uso nelle realtà rurali dei territori papali<sup>113</sup>.

Pur incontrando forti resistenze, soprattutto con riferimento in particolare ad alcune regioni, come quella del Patrimonio ad esempio, l'alta percentuale di terre soggette ad utilizzo promiscuo fa sì che le popolazioni lottino e si battano aspramente per non perdere i propri diritti.

Il processo di erosione si concreta in una serie di atti che hanno l'obiettivo di ristrutturare a fondo la realtà dei beni collettivi, al fine di evidenziarne le capacità di maggiore sfruttamento economico e resa produttiva<sup>114</sup>.

I *motu proprio* di Pio VII emanati tra il 1801 ed il 1807 hanno ad oggetto l'incamerazione dei beni comunitativi, ma non fanno altro che squarciare il velo sul fenomeno comunitario, e portare alla luce i plurimi interessi in ballo anche all'interno delle stesse comunità. Frizioni sorgono infatti non soltanto fra le collettività e l'amministrazione centrale, ma anche in seno alla comunità stessa, che presenta in sé una piramide sociale, in molti casi ancora di stampo feudale, i cui soggetti che ne fanno parte aspirano al perseguimento non sempre dei medesimi interessi, miranti sì al mantenimento del fenomeno collettivo, ma talvolta in natura confliggenti fra loro. Pluralità di intenti all'interno delle stesse comunità, che restituiscono talvolta visioni opposte e contigue.

---

<sup>113</sup> G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio...*, cit., p. 85 ss. Fra gli elementi di novità nel settore agricolo apportati anche nelle campagne pontificie, l'autore riporta l'eliminazione del maggese, l'introduzione di colture specializzate, nonché di nuovi sistemi di rotazione e concimazione.

<sup>114</sup> In questa direzione sembrano muoversi i procedimenti di incameramento dei beni comunitativi, e soprattutto l'ipotesi di concedere in affitto i suddetti beni, al fine di ritrarne il Comune vantaggi ben maggiori rispetto al lasciarli incolti e a disposizione del pascolo promiscuo. Nelle fonti archivistiche ricorre spesso il tema che vede questi beni sottoposti a mala amministrazione, e che proprio a cagione della loro natura di beni sfruttabili dalla collettività si siano resi poco produttivi; in tal proposito, ASR, *Sacra Congregazione del Buon Governo*, serie II, Viterbo, busta 5530, «Viterbo, Valentano e Canino, Marta 1802. La costante esperienza in ogni tempo eguale della mala amministrazione de' Beni comunitativi ed ora maggiore perché divenuti camerati ...convincerà a colpo d'occhio dell'utilità dell'alienazione della Tenuta de' Poggi nuovi e vecchi di Canino, della Tenuta Pianaccia di Valentano e della Macchia di Marta. Tutte le specolazioni che sfuggono ...non sfuggiranno sicuramente dagli occhi di un solo padrone, il quale saprà studiare la maniera di trarre profitto dalla sua possidenza e nel procurare il suo bene privato, contribuirà in generale a quello dello Stato.»; e ancora, ibidem, «...Se nell'amministrare le finanze di qualunque Comunità non si batte la via della Sincerità, e della Giustizia, saremo costretti vederne in breve tempo la totale rovina...».



Fanno infatti parte della comunità non soltanto i piccoli agricoltori e coloro interessati ad ottenere da queste terre una minima fonte di sostentamento, come ad esempio un po' di legna, nel rispetto del principio di proporzionalità e limitatamente al proprio bisogno, ma anche i grandi allevatori, che vedono nella introduzione dei molti capi di bestiame che posseggono una grande possibilità di ritrarre un indiscusso vantaggio economico dal pascolo collettivo.

Paradossalmente, anche grazie agli assetti fondiari collettivi il ceto degli allevatori riesce a crescere ed entrare a far parte della borghesia, a danno della aristocrazia terriera ormai in forte declino, che ormai gli cede il passo, incapace di sganciarsi dai vecchi metodi ed equilibri oramai datati ed inadeguati<sup>115</sup>.

Gli equilibri sociali entrano così in conflitto<sup>116</sup>, compressi da un lato dagli interventi riformistici messi in campo nel settore agricolo, ed ulteriormente inaspriti dall'altro dall'emanazione dei *motu proprio*<sup>117</sup>, che dispongono come si vedrà l'incameramento di tutti i beni spettanti alle comunità, accollando in capo all'autorità centrale e trasferendo alla Reverenda Camera Apostolica tutti i debiti queste ultime.

La trasformazione automatica dei beni comunitativi in beni camerale comporterà peculiari problematiche, che verranno analizzate approfonditamente nel capitolo successivo.

Ciò che conta qui sottolineare è come gli assetti collettivi siano in questo periodo oggetto di un'offensiva senza precedenti, che parte da più direzioni: nel mirino degli attacchi della politica centrale, essi vengono attaccati anche dalla dottrina e dall'ideologia del tempo, che premono verso l'intensificazione e la massimizzazione

---

<sup>115</sup> Ai beni collettivi sono dunque interessati non soltanto i contadini ma anche i grandi allevatori di bestiame, che possono trarre vantaggio dal far pascolare liberamente i propri capi su queste terre talvolta senza che la comunità ponga in essere alcun tipo di limitazione all'accesso, come ad esempio quelle circa il numero dei capi ammessi, il tipo di animali ammessi, la possibilità di esercizio solo in alcuni periodi dell'anno). A respingere fortemente queste realtà è invero un'altra parte della comunità, che pure ad essa rimane in certo senso estranea, ed è quella dei grandi proprietari terrieri, cui appartiene una cospicua parte della nobiltà papalina, la quale si scontra con il fenomeno del comunitarismo agrario tentando di replicare nei territori pontifici gli atti di enclosures inglesi, rilevando dal loro canto come il godimento dei propri beni sia assai compresso dall'esercizio dei diritti collettivi. Alcune riflessioni applicabili anche alla realtà pontificia in G. GARAVAGLIA, *Una questione malposta? Il ruolo delle recinzioni in Inghilterra dalla crisi del Trecento alla rivoluzione industriale*, in <Società e Storia>, n° 34, Milano, 1986, pp. 903-945; e ancora G. GARAVAGLIA, *Tra storia agraria e geografia storica: la questione dei campi aperti nell'Inghilterra medievale e moderna*, in <Società e storia>, n° 27, Milano, 1985, pp. 119-173.

<sup>116</sup> Sui conflitti sociali sorti in seno alle comunità cfr., anche con riferimento al periodo immediatamente precedente all'unità d'Italia, F. RIZZI, *Legale e illegale. Comunità rurali e legge scritta nel Lazio (XIX secolo)*, in AA.VV., *Le modèle familial européen. Normes, déviations, contrôle du pouvoir. Actes des séminaires organisés par l'École française de Rome et l'Università di Roma (1984)*, Rome, 1986, p. 308.

<sup>117</sup> Sulle conseguenze concretamente prodotte dall'ondata riformatrice di Pio VII, iniziata con il *motu proprio* del 19 marzo 1801, cfr. la documentazione prodotta nel successivo capitolo IV.

dell'agricoltura<sup>118</sup>. Tutti questi sono fenomeni che inevitabilmente vanno ad incidere ulteriormente su un lento ma continuo processo di erosione<sup>119</sup>.

Ciononostante, l'importanza ed il valore sociale di questi beni rimangono nella forza delle comunità locali, che combatteranno strenuamente per vedersi dichiarati tali beni non soggetti ai meccanismi di incameramento, e riusciranno ad ottenere dalla congregazione del Buon Governo il riconoscimento della titolarità collettiva degli stessi.

---

<sup>118</sup> M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri...*, cit., p. 17 ss.

<sup>119</sup> Tale processo riguarda anche un altro specifico bene collettivo, il bosco, su cui R. SANSA, *L'oro verde: i boschi nello Stato pontificio tra 18. e 19. secolo*, cit., p. 142 ss.

## CAPITOLO IV - IL RICONOSCIMENTO LEGALE DEI BENI COLLETTIVI E DELLA LORO TITOLARITÀ IN CAPO ALLE COMUNITÀ DA PARTE DEL BUON GOVERNO

L'ultimo capitolo della presente disamina sarà integralmente dedicato al riconoscimento legale della titolarità dei beni collettivi di cui si è sinora discusso in capo alla collettività di individui, alla *Comunità e Homini* cui le varie fonti sino ad ora esaminate fanno sovente riferimento.

Partendo dall'impatto sulle campagne dei territori pontifici delle riforme economiche poste in essere da papa Pio VII a cavallo della prima decade del XIX secolo, e prendendo in esame un'azione politica ben precisa, l'emanazione del *motu proprio* del 18 marzo 1801, l'ambito di ricerca restringerà così il campo di indagine al periodo storico appena menzionato e ad un'area specifica dei domini pontifici, quella del Patrimonio, in cui il fenomeno del comunitarismo agrario si manifesta forse nei suoi tratti più decisi, anche e forse a causa della vicinanza territoriale con il Granducato di Toscana, dove come visto la vicenda del riconoscimento dell'appartenenza collettiva sembra muovere i propri passi più agilmente e speditamente.

Si analizzerà quindi nel dettaglio il programma economico riformatore di Pio VII, mettendo in risalto il ruolo dei due organi investiti del processo di incameramento dei beni: la Reverenda Camera Apostolica, incaricato della gestione finanziaria e sul posto della procedura, e la Congregazione del Buon Governo, organo che si occuperà della parte amministrativa, ma ancor di più di quella giudiziaria, avendo competenza a giudicare dei contenziosi in cui enti locali e comunità sono coinvolti.

Il ruolo della congregazione, nei suoi doppi compiti di dare istruzioni ai propri agenti, così come agli agenti camerale nel compimento delle operazioni di incameramento, e giudicare in tutti i contenziosi dallo stesso scaturenti, è senza dubbio di centrale rilevanza. L'archivio del fondo Buon Governo testimonia in questo senso una non esile attività giurisdizionale da parte della congregazione. Gli atti di causa dei contenziosi esaminati restituiscono le storie delle persone, delle comunità, del loro bisogno di poter contare sul bene collettivo, che offre loro i mezzi essenziali per il sostentamento, soprattutto nei grandi periodi di crisi economica, come quello che lo stato pontificio si trova a vivere proprio negli anni presi in considerazione.

Gli atti di causa, le memorie difensive, le suppliche, rappresentano una documentazione non omogenea, che fotografa una realtà parziale, ma ha il pregio di raccontare come detto la storia delle persone e dei luoghi, la concessione di un certo

uso civico da parte del signore feudale nei secoli, ovvero la nascita di un certo diritto collettivo, maturato attraverso l'uso continuo e pacifico del bene.

Lo svolgimento delle operazioni di incameramento apre allora il dibattito circa il riconoscimento legale dei beni collettivi direttamente in capo al popolo, giacché a seguito dell'atto di incameramento, molti beni di spettanza collettiva vengono ritenuti appartenenti e nella disponibilità del Comune, e come tali ricompresi nell'atto di incameramento dei beni. La congregazione del Buon Governo è l'organo destinatario di molti ricorsi da parte delle popolazioni volti a chiedere l'esclusione dei beni collettivi dall'atto di incameramento, e così, dovendo giudicare sull'inclusione o meno, si trova anche a dover esaminare e decidere se assegnare la titolarità dei beni interessati in capo al Comune ovvero alla Comunità. La partita dell'inclusione o meno si gioca tutta sul piano del riconoscimento della titolarità collettiva, e a giudicare dal numero delle decisioni che decretano l'esclusione di molti territori motivando a partire proprio da questo argomento, è da considerarsi in certo senso vinta su tutti i fronti.

## **I - LE RIFORME ECONOMICHE DI PIO VII E L'INCAMERAMENTO DEI DEBITI DELLE COMUNITÀ LOCALI**

---

Nei capitoli precedenti si è tentato di analizzare la realtà delle campagne pontificie, dando conto dello sviluppo dell'apparato amministrativo dello stato della Chiesa, delle eterogenee e multiformi realtà locali, dei poteri in forza e delle molteplici sfaccettature della *communitas*, della vasta questione dell'appartenza collettiva e del suo impatto con l'avanzata delle tecniche agricole moderne e dell'ideologia fisiocratica. Occorre proficuo cercare di indagare a questo punto tali temi sotto una duplice prospettiva, guardando all'operare di due fenomeni all'interno dello spazio delle campagne rurali pontificie: crisi e conflitti<sup>120</sup>.

È alle situazioni contingenti e di difficoltà, quelle suscettibili di verificarsi in momenti di crisi economica o con il sorgere di conflitti sociali all'interno di una data comunità, foriere di instabilità ed incertezze, che è necessario allora guardare<sup>121</sup>: in questi casi

---

<sup>120</sup> Si fa volutamente l'eco al titolo del lavoro di M. CAFFIERO, *Solidarietà e conflitti. Il sistema agrario consuetudinario tra comunità rurale e potere centrale (Lazio, XVIII-XIX secolo)*, in *Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen-Age, Temps modernes*, T. 100, n° 1, 1988, pp. 373-399, in cui l'autrice sottolinea l'esistenza di una doppia trama, di un doppio livello, di conflitti intorno al dibattito sui diritti collettivi nelle campagne in età di antico regime: conflitti interni alla comunità rurale, alimentati dalle diverse spinte pro o antiabolizioniste del fenomeno comunitario; conflitti esterni, fra società locale e potere centrale. In questa dimensione di cerchi concentrici che si irradiano dal livello locale al livello centrale la Caffiero centra la posizione e lo spirito delle comunità rurali, e la forza con cui esse, rispetto ad altrove, si battono contro la riduzione a coltura dei terreni collettivi, nonché contro lo sfruttamento intensivo e massiccio degli stessi.

<sup>121</sup> Tale affermazione ha valenza di principio generale, applicabile anche con riferimento ad altri periodi ed epoche storiche, J.C. MAIRE VIGUEUR che nella *Premessa* alla raccolta collettanea *I beni comuni nell'Italia comunale: fonti e studi*, in *Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen-Age, Temps Modernes*, T. 99, n° 2, 1987, pp.553-554, rileva come «sia nei piccoli centri rurali che nei grandi comuni cittadini, i documenti più ricchi di informazioni sui beni comuni quasi sempre vengono prodotti in concomitanza di conflitti, o nei momenti di più forte competizione fra gruppi ed enti

affiora infatti in superficie un substrato inesplorato, in cui si agitano e muovono valori, relazioni, questioni fino ad allora sopiti, e non altrimenti evidenziabili con altrettanta chiarezza e consapevolezza.

Crisi e conflitti rappresentano dunque un binomio concettuale congeniale a districare la matassa relativa a tutta quella congerie di situazioni, interessi, vicende, legate allo sviluppo ed all'evoluzione del fenomeno comunitario delle terre collettive.

Il concetto di crisi, come possibile chiave di lettura delle realtà rurali, va interpretato non soltanto con riferimento puramente all'accezione di dissesto e difficoltà economiche che lo Stato Pontificio si trova ad attraversare in questi anni, ma anche e soprattutto intendendolo nel senso di crisi degli assetti rurali e degli equilibri sociali all'interno delle comunità.

Ad entrare in crisi, con l'evoluzione dell'agricoltura, con il progresso tecnologico, con l'affermarsi dell'ideologia capitalistica e della nascente borghesia, sono quegli equilibri che avevano dominato incontrastati nelle campagne papali dal medioevo fino ad allora, senza sostanziali cambiamenti.

La nobiltà terriera, i grandi feudi che ancora caratterizzavano molti comuni pontifici, l'arretratezza con cui venivano amministrate le campagne e le risorse naturali rispecchiano ora il volto ormai vecchio ed affaticato di una società in piena trasformazione, che si muove a ritmi fino ad allora impensabili, non più idonea a ricomprendere un tal genere di situazioni. Da varie direzioni maturano, pertanto, le premesse per una nuova ideologia, che si impone un po' dappertutto nell'Europa del tempo e va a scardinare tutto quell'apparato immobile che aveva caratterizzato fino ad allora il mondo rurale. Ragioni politiche ed interessi economici, in una rinnovata prospettiva sociale e culturale, spingono allora come visto contro i beni collettivi, a dispetto di qualsiasi istanza di salvaguardia e la tutela delle terre comunitarie.

A mutare è infatti proprio la concezione del fenomeno comunitario: da valore e ricchezza, segno di prosperità e sostegno per le popolazioni e comunità rurali, le terre comuni ed i diritti collettivi diventano un fardello, sono stigmatizzati al punto da venire additati quale indice dell'arretratezza di un determinato territorio<sup>122</sup>.

Fatte queste premesse, occorre tuttavia considerare la situazione specifica in cui versano le campagne dello Stato Pontificio di antico regime<sup>123</sup>, situazione per molti aspetti eterogenea e difficile da ricondurre ad unità<sup>124</sup>.

---

*rivali». Per Maire- Vigueur «sono due gli assi portanti su cui deve basarsi ogni ricerca sui beni comuni, e sono il ruolo dei beni comuni nel sistema economico delle comunità rurali, e l'importanza della proprietà collettiva nel sistema politico dei comuni cittadini».*

<sup>122</sup> M. BLOCH, *La lutte pour l'individualisme agraire dans la France du XVIII siècle*, in *Annales d'histoire économique et sociale*, Paris, 1930, apparso e pubblicato in Italia, a quasi cinquant'anni di distanza, con il titolo di *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*, Milano, 1979.

<sup>123</sup> Con riferimento alla peculiarità della situazione in cui versano le campagne dello Stato Pontificio, ed in particolare l'area laziale, P. VILLANI, *Ricerche sulla proprietà e sul regime fondiario nel Lazio*, in *Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea*, XII, Roma, 1960, p. 222 ss. addirittura arriva a qualificare come 'eccezionale' della situazione romana di metà ottocento, in cui l'eccezionalità è data dalle elevatissime percentuali di territori soggetti al *ius pascendi*, ancora

Ogni regione, ogni distretto dello stato papale, presenta infatti un diverso grado di sviluppo dell'agricoltura, la quale appare comunque in linea generale ad uno stadio di elevata arretratezza rispetto alle evoluzioni della tecnica approntate altrove ed introdotte dal progresso tecnologico sviluppatosi negli ultimi decenni<sup>125</sup>.

L'ondata riformatrice, di cui si rende protagonista papa Pio VII<sup>126</sup>, non fa comunque che accelerare un lento ma continuo processo di erosione delle terre collettive nello Stato Pontificio<sup>127</sup>.

A dare un'ulteriore spallata a tale fenomeno si aggiungono le succitate novità nel settore agricolo, immediata conseguenza dell'ideologia della corrente dei Fisiocratici che pervade l'Europa del tempo, ed in concreto della rivoluzione industriale, la quale riverbera i suoi riflessi anche in questo campo, attraverso l'introduzione di nuove metodologie, che vanno ad incidere sul ciclo delle colture, ed appaiono improntate a criteri di intensificazione e sfruttamento massiccio delle stesse.

Sebbene nello Stato Pontificio l'avvento di tale fenomeno dispieghi i suoi effetti in misura molto minore che altrove, esso va comunque ad influire anche sullo sviluppo delle tecniche agricole in uso nelle realtà rurali dei territori papali<sup>128</sup>.

---

diffusissimo, che si attestano in media sul 50% del territorio totale, con punte che arrivano in alcuni casi a toccare l'84% (Norma) ed addirittura il 98% (Viterbo): questi i dati forniti a suffragio di tale tesi da G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio dalla Rivoluzione francese alla legislazione dello Stato italiano*, in *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa: contributi al Simposio internazionale di Pieve di Cadore, 15-16 settembre 1986*, a cura di G.C. DE MARTIN, Padova, 1990, pp. 78-80, il quale tuttavia incentra la sua disamina ponendo l'attenzione più che sull'esercizio dello *ius pascendi* sul *ius serendi*; così anche M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri...*, cit., p. 18 ss, la quale non condivide però appieno tale carattere di assoluta eccezionalità, rilevando come percentuali di incidenza così elevata del *ius pascendi* siano individuabili anche altrove, ad esempio in Puglia, in Veneto od in Sardegna. Per uno sguardo sull'incidenza del *ius pascendi* all'indomani dell'unificazione d'Italia, nonché immediatamente dopo, cfr. U. PETRONIO, *Qualche spunto sulla questione demaniale in Italia prima della Legge Zucconi*, in *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888. Atti del Convegno in onore di Giovanni Zucconi: 1845-1894. Camerino, 16-18 giugno 1988*, a cura di P.L. FALASCHI, Camerino, 1991, pp. 45-77.

<sup>124</sup> M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri...*, cit., p. 17 ss., nonché U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Milano, 1992, p. 930 ss.; e ancora G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio...*, cit., p. 78 ss.

<sup>125</sup> G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio...*, cit., p. 85 ss.

<sup>126</sup> Per una panoramica sulla figura di Pio VII cfr. A. DE BEAUCHAMP, *Histoire des malheurs et de la captivité de Pie VII*, Paris, 1814, apparso anche in Italia, redatto in una pubblicazione palermitana, per la prima volta in volgare, con il titolo di *Storia delle sciagure del S.P. Pio 7. sotto il regno di Napoleone Buonaparte, con li documenti giustificativi e diplomatici, nei quali ritrovasi anche l'istoria del Concilio di Parigi dell'anno 1811*, Palermo, 1823.

<sup>127</sup> A fare da apripista, il *motu proprio* del 19 marzo 1801, seguito da altri due, quelli del 14 luglio 1803 e del 1 giugno 1807, a chiarimento, correzione, ed integrazione dell'ambizioso processo riformatore introdotto con il primo. Cfr. E. CONTE, *Comune proprietario...*, cit., pp. 183-185. Più in generale, per inquadrare a grandi linee la figura di Pio VII, il suo progetto riformatore sul governo temporale dello Stato Pontificio nonché il ruolo del cardinale Ercole Consalvi, Segretario di Stato, suo vero e proprio braccio operativo, M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX, Storia d'Italia*, Torino, 1978, p. 575 ss.

Pur incontrando forti resistenze, soprattutto con riferimento ad alcune regioni in particolare, come quella del Patrimonio ad esempio, l'alta percentuale di terre soggette ad utilizzo promiscuo fa sì che le popolazioni lottino e si battano aspramente per non perdere tali diritti.

Il processo di erosione si concreta in una serie di atti miranti ad un intervento strutturale da parte del potere centrale sui beni collettivi, in un'ottica che ne consideri le possibilità di maggiore sfruttamento economico e resa produttiva<sup>129</sup>.

Come si concreta il programma riformatore di Pio VII? In primo luogo, si tratta di tutta una serie di interventi economici mirati a ripianare la profonda situazione di indebitamento delle comunità nei confronti dell'autorità centrale, talmente lunga da danneggiare ormai e di molto le casse pontificie. Con una serie di motu proprii, atti legislativi emanati dal pontefice a partire dal marzo del 1801, Pio VII mira a risolvere la questione debitoria accollandosi i debiti ed incamerando in contropartita i beni comunitativi, i beni del Comune, subentrando quindi non soltanto nelle posizioni debitorie, ma nella titolarità degli stessi.

In realtà i conflitti generati dall'emanazione dei *moti proprii* di Pio VII non fanno che scoperciare il vaso di Pandora, e mettere in luce gli interessi in gioco ai vari livelli sociali entro cui si articolano le singole comunità al loro interno.

Essi sorgono infatti non soltanto fra componenti della comunità ed amministrazione statale, bensì anche in seno alla comunità stessa, all'interno della quale esiste una precisa gerarchia sociale, in alcuni casi ancora fortemente impregnata di coloriture feudali; ai vari gradini della piramide sociale corrispondono pertanto disparati interessi al mantenimento in piedi del fenomeno delle terre collettive.

Si svelano così più anime esistenti all'interno della comunità, opposte e contigue.

Pur muovendo da premesse assai eterogenee, l'approdo è quindi in gran parte comune, e mira al mantenimento in capo al Popolo delle terre ad uso promiscuo: ciò si rivela strumentale a conservare inalterati non soltanto gli interessi del popolo minuto, ma

---

<sup>128</sup> G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio...*, cit., p. 85 ss. Fra gli elementi di novità nel settore agricolo apportati anche nelle campagne pontificie, l'autore riporta l'eliminazione del maggese, l'introduzione di colture specializzate, di nuovi sistemi di rotazione e concimazione.

<sup>129</sup> In questa direzione muovono e i procedimenti di incameramento dei beni comunitativi, e soprattutto l'ipotesi di concedere in affitto i suddetti beni, al fine di ritrarne il Comune vantaggi ben maggiori rispetto al lasciarli incolti e a disposizione del pascolo promiscuo. Sovente rileva come tali beni siano stati sottoposti a mala amministrazione, e si siano resi poco produttivi, a cagione della loro natura di beni sfruttabili dalla collettività. In questo senso cfr. quanto si rinviene in ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Viterbo, busta 5530, «*Viterbo, Valentano e Canino, Marta 1802. La costante esperienza in ogni tempo eguale della mala amministrazione de' Beni comunitativi ed ora maggiore perché divenuti camerati ...convincerà a colpo d'occhio dell'utilità dell'alienazione della Tenuta de' Poggi nuovi e vecchi di Canino, della Tenuta Pianaccia di Valentano e della Macchia di Marta. Tutte le specolazioni che sfuggono ...non sfuggiranno sicuramente dagli occhi di un solo padrone, il quale saprà studiare la maniera di trarre profitto dalla sua possidenza e nel procurare il suo bene privato, contribuirà in generale a quello dello Stato*»; e ancora, *ibidem*, «*...Se nell'amministrare le finanze di qualunque Comunità non si batte la via della Sincerità, e della Giustizia, saremo costretti vederne in breve tempo la totale rovina...*».

soprattutto quelli del ceto dei grandi allevatori, che ritraggono notevoli vantaggi dal far pascolare gratuitamente i loro numerosi capi di bestiame.

In questo modo il ceto degli allevatori si rafforza e guadagna posizioni, nella prospettiva di un'ascesa sociale ed economica dell'intera classe borghese del tempo, a detrimento della nobiltà, che sembra cedergli il passo, rimanendo legata, anzi intrappolata, in tradizioni ed equilibri oramai anacronistici<sup>130</sup>.

Ciò lo si nota con maggior evidenza allorchè vanno ad acuirsi i conflitti sociali<sup>131</sup>, inaspriti, nel periodo qui in oggetto, dall'emanazione dei *moti proprii* di papa Pio VII<sup>132</sup>, il quale, con intento certamente riformatore, ed a supporto di un processo atto a riappianare le dissestatisime finanze delle casse pontificie<sup>133</sup>, assai gravate negli ultimi

---

<sup>130</sup> Non ci sono quindi soltanto i poveri contadini, esponenti del popolo minuto, bensì anche i grandi allevatori di bestiame, che possono contare sulla possibilità di far pascolare liberamente i propri capi in dette terre e sovente, ma non sempre, senza alcun tipo di restrizione (su numero di capi ammessi, tipo di animali ammessi, esercizio solo in determinati periodi dell'anno). A respingere tale fenomeno un'altra porzione della comunità, quella dei grandi proprietari terrieri, cui appartiene gran parte della nobiltà dello Stato Pontificio, la quale si oppone anche con tentativi di chiusura dei terreni agricoli, fino ad allora assai gravata dai diritti collettivi esistenti sulle loro proprietà, fenomeno che altrove viene chiamato delle enclosures, su cui G. GARAVAGLIA, *Una questione malposta? Il ruolo delle recinzioni in Inghilterra dalla crisi del Trecento alla rivoluzione industriale*, in *Società e Storia*, n°34, Milano, 1986, pp. 903-945; e ancora G. GARAVAGLIA, *Tra storia agraria e geografia storica: la questione dei campi aperti nell'Inghilterra medievale e moderna*, in *Società e storia*, n° 27, Milano, 1985, pp. 119-173.

<sup>131</sup> Sui conflitti sociali sorti in seno alle comunità, anche con riferimento al periodo immediatamente precedente all'unità d'Italia, F. RIZZI, *Legale e illegale. Comunità rurali e legge scritta nel Lazio (XIX secolo)*, in *Le modèle familial européen. Normes, déviations, contrôle du pouvoir. Actes des séminaires organisés par l'École française de Rome et l'Università di Roma* (1984), Rome, 1986, p. 308.

<sup>132</sup> Sulle conseguenze concretamente prodotte dall'ondata riformatrice di Pio VII, iniziata con il *motu proprio* del 19 marzo 1801, cfr. la documentazione prodotta più in avanti nel presente capitolo.

<sup>133</sup> La situazione in cui versava lo stato pontificio all'indomani dei *motu proprio* di Pio VII era tutto fuorchè florida, anzi era il frutto di una situazione economica negli ultimi anni praticamente precipitata, collassata, le cui cause vanno ricercate anche e soprattutto nella estrema disinvoltura con cui fino ad allora erano stati concessi prestiti alle singole comunità, a quel punto cronicamente indebitate, al punto da non essere in grado di poter in alcun modo onorare i debiti contratti. Pio VII interviene con l'obiettivo di dare una stretta a questo fenomeno, cercando di attingere all'unica fonte in grado di sollevare e colmare parte dei debiti delle comunità, e cioè attraverso l'alienazione dei beni di queste ultime. Tutto corretto ed in linea con la logica riformista, se non per il fatto che nel mirino della Camera Apostolica, soggetto all'uopo incaricato, c'è anche l'obiettivo di mettere le mani anche su beni che delle comunità non sono, e cioè quei beni, costituiti prevalentemente da macchie e boschi, di spettanza, sovente *ab immemorabile*, del Popolo e Uomini appartenenti a quella determinata comunità. Andando ad esaminare i bilanci dello stato pontificio degli ultimi duecento anni, al fine di ricostruire i momenti salienti che hanno condotto a detto cronico indebitamento delle comunità, ci si sorprende di trovare che la situazione economica dello stato pontificio non era affatto malata, anzi era sanissima e d'esempio per qualsiasi altro stato. In un'Europa in cui la spesa pubblica al tempo andava crescendo e moltiplicandosi di anno in anno esponenzialmente, i bilanci dello stato pontificio, fino a tutto il pontificato di Benedetto XIV (1740-1758), risultano addirittura in attivo. Il periodo di compressione economica, che condurrà lo stato pontificio ad allinearsi agli altri stati colpiti da una crisi economica sfociante in una elevata inflazione, inizia con i pontificati Clemente XIV (1769-1774) e Pio VI (1775-1799) e trova il suo culmine nel 1797, data in cui il debito pubblico arriva ad 85.000.000 di scudi ed il valore della moneta cartacea letteralmente precipita, rendendola di fatto inidonea ad



decenni da carestie, guerre<sup>134</sup>, passaggi di truppe straniere<sup>135</sup>, perdita di introiti sicuri, come quelli provenienti fino al 1789 dalla Francia<sup>136</sup>, dispone l'incameramento di tutti i beni spettanti alle singole comunità, accollando in capo all'autorità centrale e trasferendo dunque sopra l'erario tutti i debiti, ingentissimi, fino ad allora dalle

---

affrontare i mercati esteri. La situazione di incertezza ed instabilità creata dalla paralisi economica, nonché l'incipiente bancarotta non possono non avere un risvolto sociale, animando un sollevamento popolare, che andrà a sommarsi e ad appoggiare, ma solo inizialmente, l'occupazione napoleonica e la breve esperienza della Repubblica Romana. Quest'ultima tuttavia resta una parentesi che tiene conto delle istanze popolari soltanto sulla carta, determinando concretamente soltanto l'insediamento forzoso dei francesi sul territorio pontificio: in questi pochi anni la situazione di crisi non fa altro che peggiorare ulteriormente, arrivando a far sperare in un rientro del Pontefice. Così anche M. CARAVALE, A. CARACCILOLO, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, cit., p. 575 ss., «*In verità un fatto elementare non sempre è stato messo abbastanza in rilievo, ma spiega in gran parte la debolezza del consenso popolare alla repubblica. Ed è l'enorme impoverimento, fino alla fame e alla mancanza assoluta di lavoro, di retribuzione, di assistenza, che la venuta dei francesi provocò negli antichi territori pontifici. In una città come Roma, dove decine di migliaia di persone vivevano intorno alla corte pontificia, altrettante di elemosine, altrettante di servigi alle grandi famiglie, la caduta del governo pontificio significò per molti la fine di ogni sussistenza. Nelle campagne, accanto alle tensioni del primitivo rapporto fra contadini, proprietari e preti pesavano soprattutto le requisizioni militari, le improvvisate collette imposte dalle amministrazioni dipartimentali, l'abbandono delle colture o della vendita del prodotto sui mercati tradizionali, sulla totalità degli abitanti i tributi, l'inflazione, le distruzioni, l'impossibilità di spostare tempestivamente gli essenziali approvvigionamenti, fecero gravare quella gravissima miseria che faceva gridare "volemò il pane e non volemò più la repubblica"».*

<sup>134</sup> Il riferimento qui è principalmente alla parentesi della Repubblica Romana, negli anni 1798-1799, che, seppur breve, determinò un vero e proprio stravolgimento negli assetti politici ed amministrativi locali, contribuendo a determinare un periodo di incertezza e crisi, da cui un automatico e conseguente momento di impoverimento.

<sup>135</sup> Il fenomeno del passaggio di truppe straniere si caratterizza per essere ciclico e ricorrente nello Stato Pontificio: non ci si riferisce dunque ad un episodio ben individuato, bensì alle conseguenze prodotte dal fenomeno in sé e per sé, che andavano a riflettersi direttamente in capo alla comunità che ne veniva investita, giacché esso andava concretandosi in un serio ed immediato impoverimento delle risorse e delle scorte di materie prime delle comunità e dei suoi abitanti, primo fra tutti il grano: soventi in questo senso sono i ricorsi e le suppliche, rinvenibili copiosi in ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, diretti alla Sacra Congregazione al fine di ottenere sollievo e ristoro da detti passaggi.

<sup>136</sup> La rivoluzione francese si riverbera producendo immediati effetti anche sull'economia dello stato pontificio: l'ondata di provvedimenti introdotti dal 1789 in Francia va infatti a colpire anche il patrimonio ecclesiastico esistente nei territori d'Oltralpe, e di conseguenza anche i redditi che da questi arrivavano nelle casse pontificie romane. All'inizio papa Pio VI non dà troppa importanza ai moti rivoluzionari francesi, sperando che i proclami del 1789 restino mere affermazioni programmatiche, prive di alcun riscontro concreto. Deve tuttavia immediatamente ricredersi, allorché le leggi promulgate nei mesi di maggio, luglio ed ottobre dell'anno seguente mettono in moto un processo che colpisce duramente lo Stato ecclesiastico, attraverso procedure di alienazione della maggior parte dei beni ecclesiastici, nonché attraverso un intervento su ordini e conventi, seguito dalla modifica dello *status* di coloro appartenenti al clero. Tali vicende vanno ad incrinare e a mettere seriamente in crisi il bilancio economico dello stato ecclesiastico, un bilancio che solo fino al decennio prima era in situazione di sostanziale pareggio. Cfr. in tal senso le considerazioni di M. CARAVALE, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, cit., p. 557 ss.

medesime contratti. Attraverso tale meccanismo tutti i beni allora comunitativi vengono automaticamente trasformati in beni camerali.

Questo processo di incameramento va a colpire in realtà, più che le comunità, intese in senso astratto quali enti entro cui vanno componendosi gli individui stanziati in un dato territorio, le popolazioni, e nello specifico gli strati più indigenti, i quali si trovano già vessati da un momento di crisi economica generale.

Fra i beni soggetti all'incamerazione vengono infatti molte volte erroneamente ricompresi, come accennato, anche quelli di spettanza popolare, goduti in comune dalla popolazione stessa, su base prevalentemente consuetudinaria, e sui quali lo strato più indigente riponeva tutte le proprie speranze<sup>137</sup>, nonché aspettative, di sostentamento e sopravvivenza<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> In questo senso R. SANSA, *L'oro verde: i boschi nello Stato pontificio tra 18. e 19. secolo*, Bologna, 2003, p. 17 ss. parla di vero e proprio 'bisogno di campare', rilevando la centralità del bene collettivo bosco nella vita quotidiana della popolazione, «...il bosco non assumeva un significato esclusivamente economico, sebbene il suo valore quale insostituibile fattore di integrazione dei magri bilanci familiari sia fuori discussione, ma esprimeva il tentativo di mantenere integri un insieme di equilibri assai incerti ma in grado di assicurare ai contadini un certo margine di autonomia nello svolgimento delle loro esistenze. Si trattava di una forma di controllo del territorio nel senso di una possibilità di esprimere nei suoi confronti una gamma di opzioni che più direttamente rispondevano alle esigenze della comunità».

<sup>138</sup> Certo è che non soltanto lo strato più indigente si avvantaggia dallo sfruttamento di tali terreni, ma ne trae molti profitti anche il ceto dei grandi allevatori di bestiame, che manda a pascolare il proprio bestiame gratuitamente sulle macchie e selve popolari, creando in alcuni casi ovvie frizioni all'interno della compagine popolare, come il caso di Corneto, località corrispondente all'attuale Tarquinia, rinvenibile in ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Corneto, busta 1411, «*Continui e generali sono i reclami dei possidenti di terreni dell'Agro Cornetano per i danni grandissimi, che giornalmente dal bestiame aratorio per sopraffina malizia di molti proprietari di esso si arrecano alle vigne, agli oliveti, alli canneti, ai seminati di ogni genere, e alli pascoli privativi chiusi, tutto facendosi devastare da detti animali aratori nella più barbara maniera. Gli inonesti proprietari di bestiame vaccino domo all'aratro non contenti dei pascoli comunali, che sono tutti a loro disposizione, per far pascere impunemente il bestiame medesimo nei mentovati terreni coltivati, e di privata pertinenza, contro l'antichissimo stile del territorio di Corneto hanno introdotto l'abuso di tener senza campano le loro bestie aratorie, eludendo così i padroni, ed i guardiani di dette possidenze non soggette al pascolo comunale, specialmente in tempo notturno...*», passo ripreso e richiamato da vari studiosi, prima fra tutte M. CAFFIERO, *Solidarietà e conflitti. Il sistema agrario consuetudinario tra comunità rurale e potere centrale...*, p. 373-374, ma anche da G. PESCOLIDO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio dalla Rivoluzione francese alla legislazione dello Stato italiano*, in *Nuovi annali della facoltà di Magistero dell'Università degli studi di Messina*, n° 5, 1987, p. 640 ss., confluito poi anche in *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa: contributi al Simposio internazionale di Pieve di Cadore, 15-16 settembre 1986*, a cura di G.C. DE MARTIN, Padova, 1990, pp. 84-87. Simili doglianze anche a Vetralla, rinvenibili in ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5421, «*La selva di Montepanese, allevata ad arte sui terreni donati dai particolari cittadini a preservare la città dalle esalazioni marine, oltre la causa di sanità involge l'interesse popolare il diritto che vi sta di pascervi gratuitamente gli animali, raccoglierne il frutto, e di farlo cadere scuotendo colle mani, o coi piedi i rami, purchè non perquotino le querce coi bastoni, dal che ne deriva danno alle piante. Ciò posto senza ragione si querela il popolo della induzione dè neri nella selva, perché questo è diritto di ciascun cittadino, che vole e suole goderne. L'amarezza consiste in una quantità soverchiante, che pochi cittadini hanno introdotto, cosicchè quasi privativamente ne godono il frutto. Certo è che questo è un eccesso vizioso, e comprimente l'utile della generalità...*»; ed ancora con riferimento alla situazione di Vetralla, che

A ciò vanno ad aggiungersi, come visto, le pressanti istanze liberalistiche verso l'intensificazione e la massimizzazione dell'agricoltura<sup>139</sup>, fenomeni che vanno ad incidere ulteriormente su quel lento, ma inarrestabile, processo di erosione da cui erano già afflitti i territori comunitari<sup>140</sup>.

Accade allora, ed è centrale per il prosieguo della presente disamina<sup>141</sup>, che le popolazioni si attivino e ricorrano proprio al Buon Governo, auspicandone l'intervento<sup>142</sup>, affinché esso si adoperi e riconosca la di loro titolarità su codesti beni,

---

pare agitare e scuotere molto gli animi, si rinviene in ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5422, «*Nel decidere sopra rappresentanze malediche è sempre bene sentire la voce dell'accusante, specialmente nei tempi correnti, e molto più nella città di Vetralla, in cui il Magistrato si è fatto dei nemici nel sostenere le pertinenze popolari. Giacchè perché il Popolo realmente ne risenta vantaggio, quando che in passato ne ha risentito abusivamente il solo ceto di quei pochi, che han possidenza di bestiami, fu deputata una congregazione di cinque, affinché fra le altre providenze avessero fatta una discreta tassa sui possessori dei bestiami, con cui sgravare in altra parte la classe di quelli, che sono più poveri, che non possiedono bestiami, e che perciò non usano dei pascoli, quantunque eguale sia il loro diritto sulle pertinenze suddette. E per detta deputazione si ebbe il riguardo, che questa cadesse in cinque probbi uomini, che non possedessero bestiami, affinché le loro operazioni non fossero sedotte dall'interesse. Da ciò, il magistrato e gli individui di detta deputazione han nemici tutti quelli che possiedono bestiami. Fra questi vi è il signor antonio tirasacchi, il quale è anche amministratore cammerale, onde egli ha avuto il piacere di sfogarsi presso l'emre vostre con astar delle calunnie contro il magistrato sudetto. Non è pertanto vero che al medesimo sian state negate tutte le notizie riguardanti le cose della comunità. Egli nemico dell'impegno per le cose popolari pel suo interesse sopra descritto, e per l'altro suo interesse dell'otto per cento di sua amministrazione, voleva la notizia, ed esiggenza anche delle cose popolari, ed il magistrato secondo le generali istruzioni altro era tenuto dargli se non se le communitative, come infatti non gli sono state mai negate. Falso è altresì che il magistrato sia causa di eccitamento...giacchè da tali operazioni, che favoriscono il popolo ogniun comprenderà, che i sussurratori si riducono a quei pochi che sono i possessori dei bestiami, che privatamente vogliono godersi quello che è commune, ed il principale dei detti sussurratori, pel detto doppio interesse è il medesimo Tirasacchi. Si degnino dunque l'Em.ze Vostre di riguardare con diffidenza le rappresentanze del detto Tirasacchi, e di ordinargli che non ecceda i limiti della sua amministrazione con vietargli di ingerirsi negli affari popolari.»; ed ancora, si arriva a parlare di 'uso smoderato dei dritti popolari', in ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5425, «...dalli danni che in essi fa e può fare il bestiame vaccino, che è per l'appunto l'altro inconveniente, che ho accennato, derivante dall'uso smoderato de' dritti popolari sopra di essa macchia...ma siccome per quanto sia pericoloso alli castagneti l'introduzione di tale bestiame nella selva indistintamente, è altrettanto inevitabile, per il dritto antichissimo, illimitato e imperturbabile che ogn'uno ha di pascervi colle sue bestie... Vetralla, settembre 1806, Davide Carboni, agrimensore».*

<sup>139</sup> M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri...*, cit., p. 17 ss.

<sup>140</sup> Tale processo riguarda anche un altro tipico bene collettivo, il bosco. Sulla situazione in materia di boschi nello stato pontificio cfr. R. SANSA, *L'oro verde: i boschi nello Stato pontificio tra 18. e 19. secolo*, cit., p. 142 ss.

<sup>141</sup> cfr. paragrafi successivi.

<sup>142</sup> Cfr. in questo senso la documentazione prodotta nel presente capitolo, e a titolo meramente esemplificativo, in particolare la vicenda di Vetralla, su cui anche E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografica...*, cit., p. 185, nota 8. Quello che va ad attivarsi in presenza di dette rivendicazioni popolari, piuttosto numerose

costituiti per lo più da macchie e boschi adibiti al pascolo promiscuo ma non solo, e decreti l'esclusione di questi ultimi dal meccanismo di incameramento.

In altri termini, con queste rivendicazioni si chiede, come si vedrà, il riconoscimento del Popolo quale vero ed indiscusso soggetto proprietario, e della Comunità quale soggetto astratto (o ente esponenziale), estraneo al suddetto rapporto, o tutt'al più titolare di una mera rappresentanza dei *cives* che ne fanno parte e lo compongono<sup>143</sup>.

---

soprattutto con riferimento alla regione del Patrimonio, corrispondente all'attuale alto Lazio e più nello specifico al territorio ricompreso nella provincia di Viterbo, è un meccanismo di rapporti di stretta collaborazione e cooperazione fra Congregazione del Buon Governo e Reverenda Camera Apostolica, soggetto quest'ultimo deputato a ricevere i detti beni ad oggetto dei procedimenti di incamerazione, ormai ex-communitativi. Quest'ultima non può che attivarsi mandando in ricognizione sul posto i vari Amministratori camerale, chiedendo loro di verificare ed indagare proprio circa la spettanza di detti territori, e di riferire quanto prima alla Congregazione del Buon Governo circa l'entità e la rilevanza dei titoli dal Popolo, presunto titolare, adottati a fondamento di tale titolarità. Così, non è difficile rinvenire all'interno dell'imponente documentazione archivistica del Buon Governo *'Capitoli generali per l'amministrazione dei beni già comunitativi'*, costituenti linee-guida cui gli amministratori camerale devono scrupolosamente attenersi. Da notare come la formulazione di tali Capitoli sia uniforme ovunque riscontrata, dettando una disciplina generale idonea a ricomprendere anche le realtà più eterogenee presenti su tutto il territorio pontificio. Capitoli di questo tipo, costituenti una sorta di vero e proprio *vademecum* in dotazione agli Amministratori Camerale, sono stati rinvenuti, nell'ambito della presente ricerca, nelle località appresso indicate, ma sono rinvenibili un po' su tutto il territorio dello Stato Pontificio. Cfr. ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, busta 5422, Vetralla, *«Capitoli per l'amministrazione dei beni già comunitativi...V°. Dovrà l'Amministrazione preservare, per ora e fino a nuova provvidenza, in favore del Popolo i diritti di pascere, di far legna, o altri che potessero appartenergliene, bene inteso però che dal medesimo Amministratore Camerale dovrà prendersi la più estesa cognizione de' fondamenti, e dei titoli, dai quali si fanno derivare i diritti stessi, per informarne quindi la Santa Congregazione, ed attendere su di essi la sua decisione...»*. E ancora, ASR, Buon Governo, serie II, busta 153, Anagni, *«Capitoli per l'amministrazione de' beni già comunitativi. 5. Dovrà l'Amministratore Camerale preservare per ora, e fino a nuova provvidenza, in favore del Popolo, i diritti di pascere, di far legna o altri che potessero appartenergliene, bene inteso però che dall'amministratore sudetto dovrà prendersi la più estesa cognizione de' fondamenti e de' titoli dai quali si fanno derivare i diritti stessi, per informarne quindi la Sacra Congregazione ed attendere su di essi la sua decisione»*; ed ancora, ASR, Buon Governo, serie II, busta 5530, Viterbo, in cui inoltre si rinviene la seguente disposizione, di gran rilievo nell'ambito del discorso qui in oggetto, *«VII. Nel più breve termine possibile trasmetterà una nota esatta di tutt'i beni già spettanti alla Comunità ed affidati alla sua Amministrazione...»*. Tale meccanismo testimonia, come accennato, l'univocità delle istruzioni impartite dal potere centrale nei confronti delle realtà periferiche, nonché la garanzia di celerità e certezza dell'operato degli amministratori camerale, all'uopo deputati.

<sup>143</sup> La definizione di ente esponenziale viene presa in prestito al lessico del diritto amministrativo, ma è divenuta ormai di uso comune, e si rinviene in materia con una certa frequenza. In questo senso E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante...*, cit., p. 182.

## II- IL MOTU PROPRIO DEL 18 MARZO 1801 ED I SUCCESSIVI INTERVENTI DI RISANAMENTO ECONOMICHE DI PIO VII

---

L'ipotesi fin qui ventilata configura come visto una titolarità separata e distinta fra beni del Comune e beni di esclusiva spettanza popolare, verso cui il Comune si limita ad atteggiarsi al più quale mero rappresentante, nulla affatto ponendosi in qualità di soggetto proprietario<sup>144</sup>.

La questione diviene tangibile allorché si sottopongono ad analisi le vicende di alcune realtà rurali italiane, in particolar modo nelle campagne dello Stato Pontificio alla fine dell'*ancien régime*, entro cui la stessa prende forma e sostanza, sviluppandosi intorno a tutta una serie di interventi<sup>145</sup>, volti a risanare le oltremodo dissestate finanze statali. Lo scopo di tali interventi era appunto quello di riappianare l'incredibile mole di debiti contratti dalle comunità in occasione delle forniture militari per i passaggi di truppe straniere, carestie ed avversità che si erano abbattute su quei luoghi e che avevano condotto le realtà locali allo stremo<sup>146</sup>.

E' nella pratica di tali contesti che si rinviene l'affermarsi di alcuni principi giurisprudenziali atti a sancire la netta separazione fra due entità locali apparentemente omogenee: il Comune ed il Popolo.

La questione relativa all'inerenza al Comune o al Popolo di tali beni conduce ad identificare quest'ultimo, quale nucleo di *cives* insediati in un certo territorio e realtà locale, avente una propria identità, autonoma e separata da quella del Comune, e dunque suscettibile financo di avere la titolarità diretta delle terre comuni, senza l'ausilio o l'intermediazione del Comune stesso.

L'evento da cui sembra scaturire con maggior evidenza tale accertamento appare senza dubbio il *motu proprio* del 19 marzo 1801, emanato da Papa Pio VII con l'intento di far fronte alle già citate difficoltà economiche in cui versava al tempo lo Stato Pontificio, attraverso un meccanismo teso a trasformare i beni comunitativi, fino ad allora spettanti alle comunità e sottoposti ad esercizio e gestione diretta da parte di queste ultime, in beni camerati<sup>147</sup>.

Fra gli ambiziosi obiettivi di tale riforma vi era infatti il trasferimento in capo all'erario di tutti i debiti contratti fino ad allora dalle comunità.

In cambio i beni comunitativi, il cui tentativo di incameramento da parte dello Stato in qualità di beni "nazionali" era stato già precedentemente promosso dalla parentesi

---

<sup>144</sup> E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografia*, in *Rivista di diritto agrario*, n°78, Milano, 1999, pp. 181-205.

<sup>145</sup> La questione relativa all'attribuzione della titolarità in capo al Popolo delle terre comuni diviene di stretta attualità all'indomani dell'emanazione dei *motu proprio* di papa Pio VII, che mirano ad incamerare il patrimonio costituito dai beni comunitativi, e a ricomprendervi anche quelli da sempre ritenuti, sovente *ab immemorabile*, di esclusiva spettanza popolare. Cfr. E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante ...*, *ivi*, p. 183 ss.

<sup>146</sup> M. CARAVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, in *Storia d'Italia*, Torino, 1978, p. 491 ss.

<sup>147</sup> E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante ...*, *ibidem*.

della Repubblica Romana degli anni 1798-99<sup>148</sup>, venivano ceduti alla Reverenda Camera Apostolica<sup>149</sup>, mente finanziaria del corpo pontificio, al fine di esser sottoposti a procedura di alienazione e messa in vendita.

Soggetto deputato alla “liquidazione” e dunque alla verifica circa l’entità ed il valore dei debiti esistenti era la Sacra Congregazione del Buon Governo<sup>150</sup>, di concerto con altri due organi, il Tesoriere Generale e la Sacra Congregazione Economica<sup>151</sup>.

Questa manovra avrebbe quindi permesso alle comunità di sanare gli ingenti debiti, consentendo all’Autorità centrale di insinuarsi nei rapporti debitorii e soddisfacendo così i creditori istanti mediante la cessione, o meglio la vendita, di tali beni, ormai ex-comunitativi, costituiti in gran parte da boschi, macchie, pascoli, assai cari alle subende popolazioni.

Il meccanismo di incamerazione sopra descritto porta allo scoperto il celato dilemma vertente sulla titolarità di detti beni, che dunque dal 1801 si vogliono inquadrare come camerali, destando nelle popolazioni l’esigenza di affermare la propria esclusiva titolarità sui medesimi.

Da ciò, infatti, sarebbe derivata l’esclusione degli stessi dal procedimento incamerativo, giacchè quest’ultimo sarebbe risultato circoscritto ed applicabile ai soli beni la cui proprietà spettasse ai Comuni.

Il Popolo, percependo il rischio di perdere una grande ricchezza, in taluni casi consistente nella perdita dell’unica fonte di sostentamento per le classi più indigenti, si muove ricorrendo alla Sacra Congregazione del Buon Governo, organo pontificio, come visto, a metà strada fra un ministero ed un’autorità giudiziaria, deputato a conoscere delle controversie e questioni inerenti le materie più disparate<sup>152</sup>.

In questo modo la mole di ricorsi, suppliche, istanze presentate dinanzi a questa autorità funge da termometro della situazione, misurando le conseguenze concretamente prodotte dall’emanazione del suddetto *motu proprio*<sup>153</sup>.

La documentazione, rinvenibile all’interno delle fonti archivistiche della Buon Governo<sup>154</sup>, attesta infatti un movimento di vera e propria resistenza, messo in atto nei mesi e negli anni immediatamente successivi all’emanazione del *motu proprio* di Pio VII, che vede il Popolo quale indiscusso protagonista nell’attivarsi al fine di ottenere un riconoscimento della titolarità dei diritti vantati, spesso *ab immemorabile*, sui terreni

---

<sup>148</sup> M. CARVALE, *Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in *Storia d’Italia*, Torino, 1974, p. 557 ss.

<sup>149</sup> Sulla Reverenda Camera Apostolica cfr. voce *Camera Apostolica*, in G. MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica*, vol. VII, Venezia, 1841, pp. 5-17.

<sup>150</sup> Su origini e natura della Sacra Congregazione del Buon Governo cfr. le considerazioni svolte nel capitolo secondo della parte prima della presente trattazione.

<sup>151</sup> M. CARVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, cit., p. 38 ss.

<sup>152</sup> Il rimando è a quanto detto nel capitolo secondo della parte prima.

<sup>153</sup> Cfr. nota successiva.

<sup>154</sup> Spicca fra tutte la serie II, rinvenibile presso l’Archivio di Stato di Roma (d’ora in poi ASR), divisa per località, composta da circa 5000 buste, e consultata nel presente lavoro di tesi; contiene una miscellanea di documenti quali istanze, suppliche, atti giudiziari relativi agli aspetti più variegati della vita delle comunità. Cfr. capitolo secondo parte prima.

oggetto del meccanismo di trasformazione in beni camerali, ora sottoposti alla Reverenda Camera Apostolica.

L'impatto sugli animi e sugli umori della collettività provocato dall'ondata riformatrice del marzo 1801 è tale che in concreto l'operazione si rivela di difficile attuazione, nonché potenzialmente dannosa per le comunità, a causa del deprezzamento subito dai beni durante il procedimento di incamerazione.

Per tale ragione Pio VII ritiene opportuno emanare un secondo *motu proprio*, quello del 14 luglio 1803<sup>155</sup>, necessario a correggere il tiro, che rivede e modifica sensibilmente alcune disposizioni del precedente, quali la rivalutazione, seppur ancora del tutto insufficiente, dell'estimo catastale, che era stata *ab origine* la causa dell'eccessivo deprezzamento dei beni in sede liquidativa.

Viene inoltre previsto un sistema di offerte all'asta, con meccanismo dell'accensione di candela ed offerta in contanti, che assicurava inoltre la concessione di un diritto d'opzione, della durata di mesi sei, in capo al creditore offerente.

Interviene ulteriormente il *motu proprio* del 1 giugno 1807, a sedare gli accesi animi delle comunità, ancora assai restie a cedere quella loro ricchezza, vera e propria ancora di salvezza nei momenti più bui, in cui Pio VII dispone la sospensione di «*tutte le questioni sulla pertinenza de' beni, siano di pascoli, o molini, o altri fondi, siano a nome della comunità, o del popolo, o di qualsiasi particolare corporazione...finchè non saranno estinti tutti i debiti comunitativi*»<sup>156</sup>.

Le singole istanze e ricorsi provenienti dalle realtà locali testè rinvenibili sono accomunate dalla veemenza e dal convincimento pieno degli istanti circa la titolarità e l'appartenenza dei beni in questione: costoro si affermano senza timore quali indiscussi proprietari, non di rado da tempo immemorabile, sulla scorta delle fonti più disparate ed eterogenee<sup>157</sup>. Sovente si avverte quindi l'esigenza di specificare che fra quei beni che si vuol sottoporre ad incamerazione taluni sono nella esclusiva proprietà e spettanza popolare, e non anzi in capo alla comunità, a rimarcare ulteriormente quanto anche nel comune sentire vi fosse concreta determinazione nell'asserire la misura esatta della demarcazione fra queste due entità astrattamente sovrapponibili.

Una tale varietà di controversie ha prodotto nei vari territori dello stato pontificio situazioni diverse, benchè accomunate dal comune fattore della controversa attribuzione del diritto di proprietà.

In alcuni casi è lo stesso Amministratore Camerale a rivolgersi alla Sacra Congregazione, affinché si esprima sulla pertinenza dei beni, nonché viceversa, la stessa Congregazione a richiedere agli amministratori locali di verificare, sulla base della qualità e della rilevanza delle allegazioni prodotte, se determinati beni siano suscettibili di andare esenti dal procedimento di incamerazione oppure no<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> E. CONTE, *Comune proprietario...*, *ibidem*.

<sup>156</sup> Così nel testo del *motu proprio* del 1° giugno 1807, in *Bull. Rom. Continuatio*, 7.1, p.965, riportato anche da E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante...*, cit, p. 183

<sup>157</sup> Cfr. quanto svolto nel capitolo secondo, parte prima, nonché *infra*.

<sup>158</sup> Cfr. capitolo secondo parte prima.

### III - IL RUOLO DELLA CONGREGAZIONE DEL BUON GOVERNO: AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E COMPETENZE GIUDIZIARIE IN TEMA DI ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI

---

Quale dunque il ruolo della congregazione del Buon Governo nel tentativo riformatore di Pio VII? E quale in particolare nel processo di accertamento e riconoscimento dei beni da includere o meno nell'atto di incameramento?

Come analizzato nella prima parte della presente disamina, il Buon Governo racchiude in sé poteri e competenze di natura sia amministrativa che giudiziaria, che le consentono di relazionarsi a trecentosessanta gradi con gli enti locali, ed in particolare con le comunità.

Nel caso di specie, la congregazione riveste principalmente il ruolo di organo giudicante, anche se non mancano atti tipici di gestione capillare amministrativa, come ad esempio i capitoli e le istruzioni forniti ai vari agenti camerati sullo svolgimento in dettaglio della procedura di incameramento a livello locale.

Come organo giudicante, sia in composizione semplice che collegiale, la congregazione si trova in questo caso ad interagire direttamente con le popolazioni, che la riconoscono quale interlocutore principale, e forse unico, da interpellare non soltanto attraverso la via del ricorso giudiziale, ma anche per il tramite dell'invio copioso di suppliche e richieste.

La miscellanea di atti costituita dalla serie II del fondo testimonia proprio questo: una serie di atti eterogenea, un flusso continuo e costante negli anni, che giunge alla congregazione da tutti i territori pontifici. Rispetto alla serie VII-a, che si caratterizza per accogliere esclusivamente contenuti giuridici, nonché per essere di molto dimensionata, la serie II consente di approcciare la documentazione ivi contenuta a partire dal luogo, e poi dal periodo storico. La attuale risistemazione dell'archivio del Buon Governo, operata ad inizio Novecento dal Tuccimei, per quanto criticata ed effettivamente causa di una ricerca alle volte affannosa dei materiali, ha tuttavia il pregio di far immergere il lettore nello spazio territoriale e temporale cui questi si interessa, e per quanto lo "costringa" alla lettura, quasi allo smistamento di così vari e diversi documenti, lo conduce altresì in una totale immersione nel tempo e nei luoghi oggetto della ricerca, portandolo ad interessarsi anche di aspetti culturali e sociali che diversamente non desterebbero la sua attenzione. Questa digressione per sottolineare come in questa ricerca volta a dimostrare il riconoscimento della titolarità in capo alla popolazione dei beni collettivi, si siano incontrate ed in alcuni casi riconosciute personalità dell'epoca importanti negli ingranaggi del livello centro periferia, o quanto meno dei personaggi che hanno dedicato la propria vita alla causa della congregazione, girando i territori pontifici in lungo ed in largo e conoscendone in profondo le realtà, a tutti i livelli, dagli agenti delle comunità - primo fra tutti il Cohellio - , ai prefetti della congregazione, come ad esempio il protagonista assoluto delle visite del Buon Governo, Giuseppe Renato Imperiali.

Tornando invece al ruolo della congregazione nella gestione amministrativa e giudiziaria degli assetti collettivi, un rimando e forse un confronto non può che farsi ancora una volta con la vicina realtà del Granducato di Toscana, che come si è avuto



modo di vedere, pure si trova a gestire massivamente la materia dell'appartenenza collettiva. Non che tali realtà non si manifestino anche negli altri stati preunitari ed, a livello sovranazionale nei vari stati europei, tuttavia le due realtà toscana e pontificia sembrano particolarmente idonee al raffronto.

Per quel che qui interessa, l'atteggiamento del potere centrale nei confronti della tutela delle terre collettive in questi due stati si declina e conduce ad approdi in parte differenti: nel caso della Toscana il governo centrale, come visto per ragioni di mera opportunità politica e sociale, considerando come l'eventuale alienazione e conseguente privatizzazione di dette terre avrebbe lasciato a bocca asciutta una discreta parte della popolazione, che da esse traeva l'unica fonte di sostentamento, decide di mantenere in linea di massima il vincolo di generale indisponibilità di dette terre senza l'autorizzazione del principe<sup>159</sup>. E a riprova di ciò tale atteggiamento si manifesta con maggior evidenza in una politica statale centrale che sembra mostrarsi più malleabile, quasi 'dolce' nelle sue posizioni, non privilegiando il conseguimento a tutti i costi di obiettivi di massimizzazione dei profitti o appunto di convenienza fiscale.

Si frappono poi a qualsiasi tentativo di alienazione od incameramento da parte del potere centrale il riconoscimento espresso, e diffuso, dei territori ad uso collettivo come territori appartenenti alla comunità, nell'accezione delle persone fisiche che la compongono: questo vale in certo senso a sottrarli quasi automaticamente a qualsivoglia ingerenza da parte del potere centrale<sup>160</sup>.

Pur essendo certamente un fenomeno destinato ad una progressiva e continua riduzione, e come visto fortemente attaccato dall'ideologia fisiocratica e dalle teorie liberiste di età moderna, una certa considerazione verso questo antico istituto rimane ancorata, anche per il fatto che l'autorità centrale è consapevole che lo stravolgimento degli equilibri su cui esso poggia potrebbe creare aspri conflitti interni, che indebolirebbero ulteriormente l'autorità del principe, e contribuirebbero a creare o ad aggravare ulteriormente situazioni di crisi economica e sociale.

Quanto allo Stato Pontificio, con l'istituzione della Congregazione del Buon Governo<sup>161</sup>, investita del governo e dell'amministrazione delle comunità, si profila all'orizzonte l'introduzione di un meccanismo di controllo formalizzato da parte dell'autorità centrale sulle realtà locali, che investe anche e soprattutto la questione dei beni collettivi.

---

<sup>159</sup> L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, Milano, 1994, p.216 ss.; nonché A. DANI, *Aspetti e problemi giuridici della sopravvivenza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea*, cit., p. 294, il quale in questo senso sottolinea anche l'operato svolto dalle magistrature centrali (I Nove Conservatori per il territorio fiorentino; i Quattro Conservatori per quello senese), deputate al controllo delle comunità, nonché dalla normativa del Principe, a tutela di detti beni, contro le istanze di privatizzazione avanzate dalle comunità stesse, alle quali veniva fatto divieto di disporre o locare a lungo termine senza la previa autorizzazione da parte del potere centrale.

<sup>160</sup> Il riferimento è qui alla celebre sentenza del 1742 della Rota senese sui comunisti di Tocchi. Cfr. in tal senso L. MANNORI, *Il sovrano tutore...*, cit., p.217 ss., nonché il riferimento che ne fa E. CONTE, *Comune proprietario...*, cit., pp. 185-186, nota 9; e ancora in questo senso cfr. A. DANI, *Aspetti e problemi giuridici della sopravvivenza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea*, cit., p. 294.

<sup>161</sup> sulla Congregazione del Buon Governo si rimanda al capitolo secondo della parte prima.

Con l'utilizzo da parte di quest'ultima dei primi strumenti di controllo finanziario ed economico sul governo del territorio, che si estrinseca ad esempio nella redazione di bilanci da inviare periodicamente alle autorità centrali, o nel mandare sul posto, attraverso il meccanismo delle visite<sup>162</sup>, soggetti delegati a trasmettere all'amministrazione centrale uno stato particolareggiato circa l'amministrazione della comunità interessata dalla succitata visita, inizia a prendere consistenza l'entità del fenomeno comunitario, molto sviluppato in alcune aree in particolare del territorio pontificio<sup>163</sup>.

Man mano che si delineano i contorni di questo fenomeno si prende dunque contezza del fatto che in situazioni di contingenza e difficoltà tali risorse collettive siano suscettibili di costituire strumenti potenzialmente idonei a sopperire alla carenza di liquidità da parte delle comunità locali, che attraversano durante tutto il periodo di antico regime periodi di crisi economica più o meno gravi<sup>164</sup>.

Ed è proprio in tale prospettiva che con i *moti proprii* di Pio VII si arriva ad optare per un processo di riforma delle finanze dello Stato Pontificio che vede fra i suoi più importanti interventi quello che punta proprio all'incamerazione dei beni comunitativi, in un movimento di raccordo che dalle periferie dello stato porti nuovi afflussi di denaro alle dissestate casse pontificie. Fra questi beni si cerca tuttavia di ricomprendervi anche quelli collettivi, sull'erroneo presupposto della spettanza degli stessi in capo alla *communitas*.

E questo non può non determinare la presentazione, da parte delle popolazioni colpite, di un'ondata di ricorsi, rivolti peraltro alla medesima Congregazione del Buon Governo, che è allo stesso tempo, come si vedrà, anche giudice delle comunità che amministra, al fine di veder riconosciuti i propri diritti su detti beni.

I *moti proprii* di Pio VII vanno dunque a toccare e smuovere proprio quegli equilibri locali che tanto aveva salvaguardato la 'sensibilità' del principe toscano: andando a toccare i diritti collettivi il centro ha mosso guerra alla periferia, e la Congregazione del Buon Governo ricoprirà un ruolo fondamentale, in quanto incaricata di pronunciarsi su codesta spettanza e titolarità<sup>165</sup>.

---

<sup>162</sup> Sulle Visite, cfr. capitolo terzo parte prima. Del meccanismo delle Visite si servono sia lo stato pontificio che il Granducato di Toscana. Relativamente a quest'ultimo cfr. A. DANI, *Aspetti e problemi giuridici della sopravvivenza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea*, cit., p. 287 ss., in cui viene citata la Visita dell'Auditore Bartolomeo Gherardini.

<sup>163</sup> Cfr. in questo senso i dati forniti da P. VILLANI, *Ricerche sulla proprietà e sul regime fondiario nel Lazio*, in *Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea*, XII, Roma, 1960, p. 222 ss., nonché da M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri : comunità rurale e soppressione degli usi collettivi nel Lazio (secoli 18.-19.)*, Roma, 1982, p. 18 ss.; e ancora, cfr. G. PESCOLIDIO, *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio dalla Rivoluzione francese alla legislazione dello Stato italiano*, in *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa: contributi al Simposio internazionale di Pieve di Cadore*, 15-16 settembre 1986, a cura di G. C. DE MARTIN, Padova, 1990, pp. 78-80.

<sup>164</sup> Su cui cfr. M. CAFFIERO, *Solidarietà e conflitti...*, cit.

<sup>165</sup> Ed in questo senso occorre rilevare come ci vorranno anni affinché il Buon Governo arrivi alle dichiarazioni cui giungeva pacificamente la Rota senese già nel 1742; nonché come tali affermazioni circa la spettanza popolare delle terre collettive siano conseguenza del processo di incameramento dei

#### IV - IL RICONOSCIMENTO LEGALE DEI BENI COLLETTIVI IN CAPO ALLE COMUNITÀ: FONTI D'ARCHIVIO DALLA SERIE II DEL FONDO BUON GOVERNO

---

In questo ultimo paragrafo la casistica sarà protagonista assoluta: verranno infatti portati all'attenzione del lettore ed analizzati alcuni documenti di archivio, appartenenti alle serie II e VII-a del fondo Buon Governo, che testimoniano il riconoscimento legale dei beni collettivi in capo alla popolazione da parte della congregazione del Buon Governo. Si muoverà dunque dai ricorsi e dalle suppliche inoltrati all'autorità giudiziaria in seguito all'emanazione del primo *motu proprio* del 1801, per poi concludere sulla dichiarazione di spettanza collettiva e conseguente esclusione dei beni oggetto di causa dall'atto di incameramento.

Come si è avuto modo di analizzare nei precedenti paragrafi, l'emanazione del *motu proprio* scatena una vera e propria ondata di rivolta popolare, mettendo in crisi la prosecuzione dell'imponente piano riformatore centrale, e la stessa serenità e stabilità dei centri locali. Le proteste popolari sembrano scuotere e diffondersi sull'intero territorio pontificio. Tuttavia non può non rilevarsi come sia nell'alto Lazio che si verificano gli episodi più rilevanti, primo fra tutti quello che vede coinvolta la *Comunità e Uomini* di Vetralla<sup>166</sup>.

Anche in questo caso l'eccezione sollevata dalla popolazione ha come obiettivo unico quello di dichiarare l'esclusione di alcuni territori dal procedimento di incamerazione, sulla base dell'argomentazione secondo cui, seppur sottoposti a procedura di alienazione, essi non sono affatto beni di pertinenza del Comune, bensì risultano nella proprietà del Popolo fin da antica sentenza, risalente al 1582, dichiarante per l'appunto che tale vasto terreno macchioso e pascolivo non era di proprietà del Comune, ma dei cittadini, "*per uso pubblico*"<sup>167</sup>. Il caso di Vetralla appare emblematico, per la ricchezza e la rilevanza delle attestazioni rinvenibili<sup>168</sup>.

---

beni comunitativi, e risultino pertanto indotte da una necessità contingente, quella delle popolazioni ricorrenti di non subirne lo spoglio.

<sup>166</sup> Cfr. quanto rinvenuto in ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1808-1809, busta 5426.

<sup>167</sup> Così riporta anche E. CONTE, *Comune proprietario...*, cit., p.185, in nota 8, ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5426, «*Allegato C - Valli - Selva Popolare di Vetralla. In data 1582...constando a noi per vere et indubitate osservazioni delli antichi Homini che decta terra decta Bandita delle Valli esser stata ed esser territorio, campi et possessioni di Cittadini et Particolari di decta terra e non del Comune, ma messa in comunanza anticamente da dei cittadini et particolari padroni per servitio comune, et uso publico di decta selva come cosa più utile, in tal stato di novo ordinamo et statuimo decta Bandita delle Valli doversi tenere et possedere a Bandita comune, et uso publico di detti Cittadini et Homini di decta terra, secondo la sopradecta nova terminatione fatta dal nostro Commissario, e che ...nun sia lecito a Comunità né ad altri particolari far mai né far fare alcuna sorte de coltura*».

<sup>168</sup> In questo senso la documentazione del Buon Governo con riferimento alla situazione di Vetralla, riguardante la finestra temporale che va dal 1796 al 1815, rinvenuta in ASR, Sacra Congregazione del

Numerose appaiono infatti le documentazioni e le allegazioni addotte negli anni a cavallo fra l'emanazione dei vari *moti proprii*, nonché precedentemente ad essi, dalla *Comunità ed Uomini di Vetralla* a suffragio della tesi dell'appartenenza popolare di alcune selve e macchie<sup>169</sup>.

Ancor prima dell'emanazione del *motu proprio* del 1801, infatti, già nel novembre 1800, si afferma la spettanza popolare di alcune macchie, in una supplica avanzata dagli abitanti di Vetralla al Buon Governo<sup>170</sup>, in relazione alle quali si richiede che venga vietato di scuotere le querce ivi presenti con bastoni di legno al fine di farne cadere le ghiande.

Questa procedura viene infatti ritenuta dannosa e lesiva rispetto al beneficio diretto che ne ricavava il Popolo tutto, ritraendo dal godimento promiscuo di detti terreni i frutti già caduti in terra, o comunque fatti cadere percuotendo le piante con mani e piedi.

L'azione era altresì finalizzata ad arginare il fenomeno per cui alcuni particolari vi introducevano, a danno dell'utile generalità, un numero eccessivo di capi di bestiame, tale da alterare irreparabilmente lo stato dei luoghi<sup>171</sup>.

Degli stessi anni la constatazione del Notaio pubblico della città, il quale, non appena insediatosi nella nuova carica, testimonia l'esistenza in Vetralla di bilanci relativi ai beni comunali da sempre separati da quelli inerenti i beni popolari<sup>172</sup>.

In questa direzione procedono inoltre le stesse istruzioni fornite agli amministratori camerali circa l'annoso compito che spetta loro svolgere nel procedimento di incameramento e liquidazione dei beni comunitativi, che prevedono espressamente

---

Buon Governo, serie II, Vetralla, buste 5420, 5421, 5422, 5423, 5424, 5425, 5426, 5427, su cui più avanti nel dettaglio.

<sup>169</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>170</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5421, nella nota che segue.

<sup>171</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5421, «...*alla supplica avanzata alla Sagra Congregazione di Stato a nome de' poveri di questa nostra città di Vetralla dal dritto di raccogliere ghiande nelle selve popolari, tanto di Monte Panese che nelle Valli, fra quegli'altri beni spettanti al popolo medesimo, per la raccolta delle ghiande...:...et acquistasse dal sunnominato Popolo con li propri beni, con la soglia però che a veruno sia lecito battere detti frutti, e farli cadere,...quanto perché ognuno ne goda promiscuamente...sopradetti beni popolari...La selva di Montepanese...involge l'interesse popolare il dritto che vi sta di pascervi gratuitamente gli animali, raccoglierne il frutto, e di farlo cadere scuotendo colle mani, o coi piedi i rami, purchè non perquotino le querce coi bastoni, dal che ne deriva danno... L'amarezza consiste in una quantità soverchiente, che pochi cittadini hanno introdotto, cosicchè quasi privativamente ne godono il frutto. Certo è che questo è un eccesso vizioso, e comprimente l'utile della generalità.....il povero popolo di Vetralla gli espone che si ritrova una selva... creata solamente per utile e vantaggio dell'istesso popolo...».*

<sup>172</sup> in questo senso anche E. CONTE, *Comune proprietario...cit.*, p. 184, nota 7, cita ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1804-1805, busta 5423, «*fassi fede da me infrascripto notaro publico, Giovanni Domenico Ciuccetti, che all'occasione di avere esercitato la segreteria priorale dell'Illustrissima Comunità di Vetralla circa anni cinque, ho veduto che le rendite di quelli beni o possidenze popolari, che sono affatto diverse e distinte da quelle communitative, e che hanno un depositario ancora diverso, e separato, sono state sempre disposte all'occorrenza popolare dal Generale Consiglio...14-24 dicembre 1803*».

l'eventualità che possano sorgere delle controversie con il Popolo circa la pertinenza dei beni: da ciò non può non desumersi una diffusione quasi capillare di situazioni di tal tenore, idonee a suscitare più o meno dappertutto questo genere di reazioni<sup>173</sup>.

In altra supplica sempre l'agguerrito Popolo vetrallese richiede alla Sacra Congregazione di pronunciarsi sulla pertinenza di due magazzini, goduti come si dice, *ab immemorabile*, dallo stesso Popolo, ed ora anch'essi nel mirino della pretesa manovra di alienazione e cessione in capo alla Camera Apostolica operata da Giovanni Antonio Tirasacchi, amministratore camerale competente a conoscere di tutte le situazioni relative al territorio del Patrimonio - l'attuale alto Lazio -, e sovente protagonista della fitta documentazione prodotta dagli archivi del Buon Governo<sup>174</sup>.

I territori su cui più si dibatte, e su cui merita ed è opportuno soffermare l'attenzione, come accennato, per ricchezza, attendibilità e varietà delle prove prodotte dal Popolo vetrallese, verso cui la Sacra Congregazione più volte si pronuncia inequivocabilmente in favore della esclusiva appartenenza popolare, sono quelli costituiti dalle Selve e Macchie di Monte Fogliano, Monte Panese<sup>175</sup>, Pian delle Botti<sup>176</sup>, e Valli<sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1802-1803, busta 5422, «*Capitoli per l'amministrazione dei beni già comunitativi...V<sup>o</sup>. Dovrà l'Amministrazione preservare, per ora e fino a nuova provvidenza, in favore del Popolo i diritti di pascere, di far legna, o altri che potessero appartenergliene, bene inteso però che dal medesimo Amministratore Cammerale dovrà prendersi la più estesa cognizione de' fondamenti, e dei titoli, dai quali si fanno derivare i diritti stessi, per informarne quindi la Santa Congregazione, ed attendere su di essi la sua decisione...*». Tali Capitoli per l'amministrazione dei beni già comunitativi, costituenti una sorta di vero e proprio *vademecum* per gli amministratori camerale inviati su tutto il territorio dello Stato Pontificio, sono rinvenibili anche all'interno della documentazione della Sacra Congregazione del Buon Governo relativa ad altri luoghi, ad esempio in ASR, Buon Governo, serie II, Anagni, 1801-1803, busta 153, relativa appunto alla città di Anagni; ed ancora in ASR, Buon Governo, serie II, Viterbo, 1802-1803, busta 5530, in cui inoltre si aggiunge «*VII. Nel più breve termine possibile trasmetterà una nota esatta di tutt'i beni già spettanti alla Comunità ed affidati alla sua Amministrazione...*», a testimonianza e dell'univocità delle istruzioni impartite dal potere centrale nei confronti delle realtà periferiche, e della garanzia di celerità e certezza dell'operato degli amministratori camerale, di tali funzioni di accertamento investiti.

<sup>174</sup> La figura di Giovanni Antonio Tirasacchi sarà in questa disamina spesso ricorrente. Così in ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5422, «*...il signor Antonio Tirasacchi, Amministratore Cammerale, pretende senza ragione, che li due magazzini contigui a Porta Marina, de quali ab immemorabili né gode il pacifico possesso il Popolo di Vetralla, siccome risulta dai compiegati documenti, spettino alla Reverenda Camera Apostolica, e perciò insiste per averne le chiavi..., over le piggioni, il che non avendo alcun appoggio di ragione...perciò si supplica per la manutenzione de' sudetti magazzini, e che questi venghino dichiarati spettanti al Popolo....; onde un tal Monte Canova procede, nella sua origine, dà un sussidio popolare. Per riporre, collocare un tal grano sono sempre serviti i due antichissimi magazzini contigui alla Porta Marina di questa città, denominati i magazzini del Monte Canova; sicchè non suole rilevarsi in dubbio, se di tali magazzini siano di libera pertinenza di questo Popolo. E tanto è vero che la comunità locale aveva i suoi magazzini particolari ad uso del proprio grano, posti fuori l'anzidetta Porta...*».

<sup>175</sup> Così si rinviene in ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1805-1806, busta 5424, «*Da tempo immemorabile la sagra macchia di Monte Panese, esistente nella vicinanza di questa città, già spettante a questa comunità, fu sempre da questa Popolazione conservata, né mai si è dato permesso di alcun benchè minimo taglio, talmente che il Tribunale della Sanità ha fatto pubblicare rigorosi editti che a niuno sia lecito di tagliare ne sotto qualunque titolo introdursi con ferro da taglio nella suddetta macchia, sotto la penale della perdita delle bestie...*».

Territori apparentemente tutti molto appetibili, data la loro posizione, fertilità e grande redditività, dai quali i cittadini di Vetralla ritraevano infatti cospicua parte delle loro prosperità<sup>178</sup>, ed attorno cui ruotavano tutte le attività produttive a sostentamento delle fasce più bisognose della popolazione<sup>179</sup>.

Si parte dai Consigli, tenuti immediatamente a ridosso dell'emanazione del primo moto proprio, nell'agosto e nel dicembre 1801, e poi ancora nel maggio 1802, in cui si affronta la problematica relativa alla reintegrazione delle spese effettuate nell'invio di una delegazione di cittadini a Roma.

In tal contesto viene trattata di riflesso la questione relativa alla pertinenza della macchia di Monte Fogliano, sostenendone la spettanza popolare, comprovata anche dalle spese sostenute dal Popolo nell'invio della detta Delegazione, finanziate in toto dalla Cassa Popolare<sup>180</sup>, che appare distinta e separata da quella comunitativa, che mai vi partecipò<sup>181</sup>. Con ogni evidenza è soprattutto in relazione ai menzionati territori che

---

<sup>176</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, « *Selva del Pian della Botte. Questa selva è una parte delle valli di pertinenza al Popolo, ma amministrata dalla Commune, come da sentenza del Cardinal Farnese, governatore perpetuo, delli 19 marzo 1587*».

<sup>177</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5426, «*Selva del Pian della Botte, Valli e Montepanese presso i suoi noti confini, spettanti al Popolo...*».

<sup>178</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5423, «*La vasta Selva di Monte Fogliano, proprietà di questo Popolo di Vetralla, e che costituisce unitamente alle sue adiacenze la totale sua sussistenza, deve occuparsi intieramente per la più esatta ed economica amministrazione; come altresì tutti gl'altri oggetti, liti ed interessi popolari. Le proprietà popolari sono un grande oggetto per il loro estimo, e se si farà buon uso del fruttato delle medesime potrà questo Popolo in appresso essere sgravato di tutte le gravezze de dazi presenti. ...Sarei pertanto di sentimento che se ne dovessero formare delle Leggi e delle Capitolazioni per determinare il buon uso perpetuo del fruttato di tali rendite, e fintanto che fossero sistemati i dritti, formare una deputazione che accudisse a tutti i dritti popolari, anche per metterli in maggiore chiarezza, ed ottenerne la conferma speciale con nuova bolla del regnante Pontefice, che richiamasse l'antiche di Eugenio IV, e Sisto IV, e fatta l'operazione della Deputazione debba riportarsi al Generale Consiglio*».

<sup>179</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5426, «*...la popolazione di Vetralla è modellata in maniera che ha adattata la sua industria al dominio popolare di quella macchia, e specialmente tutta la classe degli indigenti vive su quella macchia...*».

<sup>180</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5423, «*...la Cassa Popolare non ha mai avuta alcuna dipendenza da codesta Sagra Congregazione, ma che liberamente ne ha sempre disposto il Consiglio e la magistratura pro tempore...*».

<sup>181</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5423, «*Reintegrazione di spese. Nei Consigli, coll'intervento delli Ecclesiastici dei 15 agosto, 1 dicembre 1801, 16 maggio 1802, tre cose furono risolte quasi a pieni voti: Primo. Di sostenere i diritti popolari sopra Monte Fogliano ed annessi. Secondo. Di fare, come si fecero, i deputati, che venissero in Roma, ed operassero tutto l'occorrente a spese popolari. Terzo. Di dimostrare alla famiglia dell' Emo. Card. Duca (protettore del Popolo) una riconoscenza in caso di essersi ottenuto l'intento collo spedirsene un breve confermatario. Decise la S. Congreg., che Monte Fogliano spetta al Popolo, e non alla Comunità. Fu il rescritto confermato con Breve. Si spese la somma di circa 700... per estrazione di documenti, pel viaggio, e mantenimento dei deputati in Roma per ricognizione al Curiale, per regalo in lino, tela, vino alla famiglia del Card. Protettore, e per la spedizione del Breve. Nei sindacati fatti al Depositario vennero calcolate, ed abbonate, simili spese. Ma resa consapevole di tutto ciò la S. Congreg. dal Visitatore Lucidi, ordinò li 3 dicembre 1803, che il magistrato e li deputati, i quali trassero l'ordini*

gli Uomini di Vetralla si battono con vigore fra il 1801 ed il 1809<sup>182</sup> per ottenere la dichiarazione di esclusione dal procedimento di trasformazione degli stessi in beni camerali<sup>183</sup>.

Le azioni di resistenza ed opposizione messe in atto dal Popolo di Vetralla spiccano per la ricchezza e la varietà dei testi e delle argomentazioni prodotti a sostegno della esclusiva pertinenza popolare, e non comunitativa, dei beni su cui mirano ad allungarsi i tentacoli della Reverenda Camera Apostolica<sup>184</sup>. Con un interessante ed ambizioso

---

*al depositario, dovessero reintegrare la cassa popolare.... Il denaro speso non spettava alla cassa comunitativa; ma alla cassa popolare; conforme è stato deciso col rescritto: Montem Folianum non esse comprehensum in motu proprio. Depone il passato segretario Ciuccetti e l'attuale segretario De Alexandris, essere stato solito disporre delle rendite popolari il Consiglio e li deputati, dal medesimo eletti, senza dipendenza alcuna dalla S. Congreg., la quale in addietro ha ciò tollerato. Questa costumanza porgeva argomento di buona fede per la spesa fatta, tanto al Consiglio, quanto allo magistrato e deputati. Fu pure utile al Popolo questa spesa; perché fu confermato il di lui dominio sopra Monte Fogliano».*

<sup>182</sup> Così nella supplica del 14 aprile 1809, presentata al fine di ottenere una dilazione temporale, utile a raccogliere tutti gli elementi indispensabili all'affermazione della titolarità vantata sulle suddette selve, in ASR, Buon Governo, serie II, busta 5426, « *la Comunità e Uomini di Vetralla per ordine della EE.VV. hanno avuto un termine di otto giorni per giustificare i dritti, che li detti Uomini, e Popolo vetrallese hanno sopra le Selve Popolari di Monte Panese, delle Valli e Pian della Botte. Tali giustificazioni hanno l'era di più secoli a questa parte, hanno antiche sentenze, che poi discendano anche a tempi recenti. Dunque abbisognano di un termine più lungo, e questo è quello per cui umilmente supplicano....*».

<sup>183</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5423, «*Ricorse il Popolo della città di Vetralla alla Sagra Congreg. del Buon Governo, onde ottenere che venissero dichiarati esenti dalla legge di incamerazione i campi del Biedano in su verso Vetralla, e le Selve del Pian della Botte, delle Valli e di Monte Panese. Giustificò il Popolo medesimo il suo diritto sopra dette tenute risultante o da Brevi de Sommi Pontefici, o da Decreti definitivi del Supremo Tribunale del Buon Governo passati in una completissima regiudicata, o dal celebre Decreto Farnesiano del 1 dicembre 1637, o da lettere del medesimo Tribunale, specialmente da quella del 5 marzo 1695. Mentre il Popolo medesimo attendeva alle sue quanto umili altrettanto giuste rappresentanze una conforme risoluzione, senza essere stato preventivamente emanato alcun rescritto sopra le medesime, con somma sua amarezza, e cordoglio a dovuto co' propri occhi leggere la notificazione toccante l'affitto de' suddetti beni popolari fatta affiggere da questo Amministratore cammerale per ordine della Sag. Congreg. del Buon Governo. Quale sia l'orgasmo universale, quanto gli animi di tutti sieno disorientati in questa circostanza, si degni rilevarlo dalli seguenti motivi. Manca Padre Santo in un punto, in un sol momento, quante volte abbia ad aver luogo questo affitto, il vistoso ramo d'industria sul bestiame alla popolazione di Vetralla, ed in un istante non può rinvenire refugio e pascolo proporzionato ai differenti capi di bestiame, ch'essa possiede. Manca la maniera di supplire alle spese locali, alle quali soccombono i proprietari delle diverse specie di bestiame. Manca alla stessa Popolazione il sollievo della raccolta delle castagne e delle ghiande, colle quali se si è pasciuta in mezzo alla miseria delle passate stagioni e non ne a minor necessità in quella presente. Manca ad un Popolo la propria possidenza, mancano i propri diritti, che sono state le tante volte canonizzati per legittimi ed incriticabili, e que' diritti medesimi gli vengono a mancare, che il celebre motuproprio della S.V. del 14 luglio caduto ha dichiarato eccettuati dalla aggiudicazione accordata ai creditori....*».

<sup>184</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5426, «*E' indubitato che la selva di Montefogliano di Vetralla è di pertinenza del Popolo nella sua origine, e che se qualche dritto è stato rilasciato a favore della Comunità, questo è convenuto per concessione del medesimo Popolo, il quale in*

procedimento di raccolta e rinvenimento degli atti, in un *iter* dimostrativo che va a ritroso nel tempo, si giungono ad allegare una serie di fonti fra le più disparate, a partire da consigli popolari, istanze, decreti, testimonianze di antiche costumanze e consuetudini, persino risalenti bolle pontificie, le quali confluiscono tutte nel rio che intende provare l'indubitabile spettanza popolare<sup>185</sup>.

Lo stesso menzionato Giovanni Antonio Tirasacchi, in qualità di amministratore camerale, nel gennaio 1804, trasmette al Buon Governo l'attestazione del suo personale convincimento circa la titolarità in capo al Popolo, e non in capo alla

---

*compenso ha avuta l'esenzione da qualsivoglia peso, sia reale che personale, anzi è anche stato esente da porzione di macinato, come lo è sino a questo punto, secondo il documento che si umilia...».*

<sup>185</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5426, «Gli archivi di Vetralla sono sconvolti per le palpate vicende; ma pure esiste tuttavia la Bolla di Eugenio IV confermata da Paolo II, da Sisto IV, da Alessandro VI e da Clemente VII, dove si ha che Montefogliano è di pertinenza *particularium hominum Vetrallae*. Parimenti è rimasto salvo un Consiglio Generale, ossia popolare del 1590, in cui apparisce che il provento di Montefogliano è stato convertito nei Bisogni del Popolo... Vi è anche altro Consiglio Popolare, che in allora chiamavano generale, del 1546, dove si vede che il Popolo, ossia quel consiglio per varj bisogni della Communità, cedette alla medesima ducati 300 sopra il provento di Montefogliano, come da altro documento segnato lett.C . Si aggiunge la tradizione costante, per cui in ogni vetrallense è certo che Montefogliano è del Popolo, e che nei tempi più vicini il Popolo ha ceduto alla Communità qualche diritto colla condizione di essere rilevato da qualunque tassa, come lo è fin dal dì d'oggi...il Popolo portò gran materiali e antichi e moderni per provare la detta pertinenza; ...Monsignor delegato di Viterbo...segretario comunità di Viterbo...concluse della pertinenza al Popolo vetrallense anche più antica delle Bolle di Eugenio IV, e Sisto IV...non lasciò di riferire che verso il secolo XVI appaiono vari diritti comunitativi in quella selva, cioè di pascolo d'inverno, e di tagli di legna viva in qualche parte di essa; su tali diritti egli vi ha però scorto il peso addossato alla Communità stessa a favor del popolo di pagare tutti gli aggravi, tanto comunitativi, che camerali,...onde arguir si debba che quei diritti sian concessioni fatte dal Popolo medesimo. Reca anco il Popolo la Bolla di Eugenio IV del 1431, ove si dispone che = *omnes et singuli habitatores et incolae ad usum suum et animalium suorum libere uti valeant quibuscumque pascuis sub tenimento vetrallae contentis, non obstante, quod Praefectus aliquando dicatur indistincte pascua vendidisse* ...E la Bolla di Sisto IV del 1490 ove non solo il Papa uguaglia i Vetrallensi circa la Fida ai Viterbesi, ma ancora conferma = *donationem de certa parte tenimenti Vici per praedecessorem nobis factam*...Adduce assieme il Popolo li antichi Consigli circa il taglio dei Castagni fatto per sollevare la Communità ed aggiustare la Tabella. Inclinarci a credere che la macchia sia piuttosto del Popolo che della Communità. Primo perché sebbene la Bolla del 1431 parli di pascoli, pure la Bolla posteriore del 1490 conferma = *donationem de certa parte tenimenti*. Queste parole includono la proprietà e può congetturarsi che intanto la Bolla precedente menzioni i pascoli, perché questi aveva usurpato il prefetto in danno dei Vetrallensi. Secondo perché il maggior utile della macchia si percepisce dal Popolo e quello che ne ricava la Comunità pure deve impiegarsi nel pagamento di collette...Onde in dubbio deve propendersi al di lui favore; specialmente perché se vendesse il frutto, che può ricavare la comunità, ne verrebbero due inconvenienti: il primo che perderebbe il popolo il diritto di vedere erogato il suo sollievo quanto la comunità percepisse; il secondo che sarebbero liti continue fra i vetrallensi, ed il compratore nella separazione di quanto appartiene al Popolo e di quanto può avere il compratore acquistato....la selva di Montepanese è di diritto del Popolo...».



Comunità dei fondi ad oggetto di dibattito, opinione formatasi proprio grazie alle argomentazioni fornite dalle predette fonti<sup>186</sup>.

Sempre rimanendo nei territori vetralllesi, autonoma riflessione merita poi una singolare causa intentata da due privati, tali Bramini e Mariani, i quali, sulla scorta di un contratto stipulato nel 1799, al tempo della breve parentesi costituita dalla esperienza della Repubblica Romana<sup>187</sup>, si rivolgono alla Sacra Congregazione per vedere attuati i diritti vantati in detto contratto<sup>188</sup>, e vedersi dunque riconosciuta la presunta cessione di alcune parti delle macchie popolari quale controprestazione delle onerose forniture di ferro e carbone per l'artiglieria francese e romana dagli stessi sopportate in occasione degli eventi bellicosi che avevano interessato al tempo quelle zone<sup>189</sup>.

La prima cosa che viene messa in dubbio dallo scrivente Giuseppe Renzi, difensore del Popolo, è la natura stessa del contratto, sempre che di contratto si possa parlare, nonché il contenuto di quest'ultimo. Nello specifico, in relazione alla possibilità che la loro condizione possa essere assimilata a quella prevista nei patti stipulati dagli organi

---

<sup>186</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5426, « Narra il decreto = essere territorio, campi e possessioni di cittadini, e particolari, e non del Commune, ma messa in comunanza anticamente dai particolari padroni per uso pubblico di selva. Tutto ciò conferma e ordina doversi detta Bandita delle Valli tenere a bandita commune, ed in uso pubblico delli cittadini e uomini, e non sia lecito a comunità, né a particolari, fare alcuna sorta di coltura, né si possa vendere, locare, né imporre per pascolo colletta, ma si abbia a tenere a beneficio perpetuo dai particolari, per pascolo. Questo decreto non contraria, ma conferma, che Monte Fogliano sia del Popolo, e non della Comunità....coll'esame de documenti annessi sempre più mi confermo, che le possidenze de quattro nominati fondi siano di pertinenza di questo Popolo vetralllese....da esso si costantemente si vede, che il Popolo ne ha sempre fatto l'incasso, prova irrefragabile ne fa la sentenza, dell'Emo Castiglioni, con la quale ordinò, che la Comunità restituisse alla Cassa Popolare il prodotto del Piano della Botte. Il prodotto poi degli altri campi è stato sempre percetto dalla Comunità, che se ne serviva per soccombere a pesi locali. E' cosa certa che il Popolo di Vetralla per molti secoli non ha mai conosciuto cosa fossero imposizioni, siccome per sua sventura conosce di presente, ma perché. Perché la Comunità, che amministrava i Beni del Popolo con i prodotti suppliva a tutto, e non faceva sentire alla Popolazione il peso di esse. Il mio sentimento, che per la decisione di questa pendenza stà per la parte del Popolo, lo sottopongo al retto discernimento della Sacra Congregazione, sicuro che amministrerà quella giustizia tutta propria di se medesima, ...Vetralla, gennaio 1804, Giovanni Antonio Tirasacchi». Sul significato del termine 'bandita' cfr. U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà. Atti del Convegno di Pontignano*, 30 settembre-3 ottobre 1985, a c. di E. CORTESE, Milano, 1988, p. 521 in nota 82.

<sup>187</sup> M. CARVALE, *Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, cit., p. 557 ss., nonché nota 364 p.138.

<sup>188</sup> Sulle funzioni giurisdizionali in capo alla Sacra Congregazione del Buon Governo cfr. capitolo secondo parte prima.

<sup>189</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, «...Li Signori Mariani e Bramini di Ronciglione fecero un certo contratto con la Repubblica Romana, onde a loro ceduta fosse la celebre macchia di Monte Fogliano coll'altra contigua del Pian della Botte, spettante al Popolo di Vetralla. Fu detto che tale cessione era per fornitura di ferro, e carbone per l'artiglieria francese, e romana. E tal contratto fu stipulato il 24 fiorile anno 7, vale a dire il 13 maggio 1799. Di che natura fosse questo contratto, se di vendita, di dazione in solutum e di altro, che abbia nome nel corpo delle leggi, io non lo so decidere; lo decideranno le EE. VV. dal dettaglio, che io starò per fare del medesimo... Quella Congregazione però nel buio della qualità di quel contratto... non volle esprimere che questo fosse in beneficio dei Mariani e dei Bramini...».

pontifici con tutti coloro che avevano reso la medesima prestazione di fornitura di ferro e carbone.

Questi patti prevedevano espressamente la concessione dei diritti in controdeduzione soltanto a fornitura già avvenuta, cosa che nel caso di specie non si era di fatto ancora verificata, a causa delle incertezze sul possibile prematuro scioglimento del Governo<sup>190</sup>. Nonostante ciò essi sostengono e credono di poter validamente ottenere quanto richiesto, sulla base dell'allegazione di un titolo, costituito da un decreto del Consolato, incaricante l'Amministratore dei beni nazionali della cessione delle predette selve<sup>191</sup>.

Costoro di fatto non sembrano tuttavia allegare invero documenti decisivi, tanto che soccombono; ciò che maggiormente interessa però, ai fini della presente trattazione, è la parentesi relativa alla puntuale ricostruzione storica, operata dal Renzi, difensore del Popolo, che richiama la sicura spettanza popolare di detti territori, sancita sulla base di titoli dotati di un alto grado di certezza giuridica, e sottolineanti ancora una volta le naturali condizioni di inalienabilità e vincolatività di questi beni, conferite proprio dall'elemento della fruizione popolare<sup>192</sup>.

Ed in questo caso la prova della titolarità del Popolo sui terreni in questione viene data proprio sulla scorta del mancato incameramento degli stessi, i quali, allorchè correttamente esclusi dal meccanismo di trasformazione, appaiono in questo modo

---

<sup>190</sup> Cfr. nota precedente, circa i dubbi sulla natura del contratto da essi stipulato. In relazione alla situazione che accomunava tutti coloro che si erano adoperati per la fornitura di ferro e carbone per l'artiglieria, così sempre in ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, «*Molti erano quelli che avevano provveduto alle forniture delle armate. Era fra essi nato un rumore sul dubbio d'esser pagati, fu dunque promulgata una legge il 13 novembre 1798, colla quale si stabilì: che i creditori per ragioni di forniture delle armate allorchè saranno legittimamente liquidati, ed approvati dal ministro della guerra, e dal consolato, saranno sodisfatti con la consegna di tanti beni nazionali, il valor de quali sarà quello risultante dalle stime de periti. Questa sommissione non solo parla di fornitura da farsi in appresso, ma di più porta per patto implicito ed assoluto, che prima della dazione dei beni dovessero quei soci già aver compita la fornitura. Ma la trepidazione sul discioglimento di quel governo specialmente in Viterbo e Ronciglione a cui si avvicinavano le truppe tedesche capivoltò l'ordine stabilito in quella stessa sommissione e fece dare alli Mariani e alli Bramini le nostre macchie prima che essi dessero la promessa fornitura. Lo dice lo stesso contratto. Dunque li signori Mariani e Bramini approfittarono di questo sconvolto momento...».*

<sup>191</sup> Cfr. sempre in tal senso ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, «*... li signori Mariani e Bramini approfittarono di questo sconvolto momento, e facilmente poterono far nascere quel decreto del Consolato. Questo ordina la cessione delle selve, e ne commette l'esecuzione all'Amministratore de beni nazionali...».*

<sup>192</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, «*In quelle macchie e nei terreni alle medesime annesse, vi erano molti capitali spettanti ai Particolari Vetralllesi, giacchè come si disse e come si vedrà dopo, di loro, e non della Commune erano le macchie medesime. Manca la descrizione. Quando e come furono chiamati quei particolari perché potessero contraddire a qualche difetto della descrizione medesima? Quella descrizione doveva farsi contraddittoriamente, vale a dire colla contraddizione di chi era il padrone di quelle cose da descriversi, lo che eseguir non si poteva senza la chiamata o interpellazione a quelli. ...anche supponendoli acquirenti, si tratterebbe di beni pubblici, i quali non si sono mai potuti validamente sottrarre a queste obbligazioni nelle medesime infissi. Primieramente quell'editto parla degli acquirenti dei fondi pubblici, di quei fondi cioè che sono soggetti alle ipoteche dei debiti antecedenti, che gravano lo Stato, e con esso tutti i beni pubblici come sono li fondi camerali, li comunitativi e li beni di chiese...».*

certamente riconosciuti e considerati, dal Buon Governo e anche dall'autorità centrale, di esclusiva spettanza popolare<sup>193</sup>.

A tale determinazione la congregazione arriva dopo esame accurato, effettuato sulla base dell'istanza correttamente presentata dai Vetralllesi all'atto dell'incamerazione, il quale includeva in prima battuta anche detti beni, coinvolgendoli erroneamente nel processo di trasformazione instaurato dal *motu proprio*<sup>194</sup>.

Con rescritto datato 25 aprile 1802 la stessa Sacra Congregazione fuga una volta per tutte ogni dubbio circa la pertinenza di codeste macchie e la loro suscettibilità di incamerazione o meno: "*Nemora de quibus agitur non esse comprehensam in motu proprio*"<sup>195</sup>. Non potendo pertanto dunque questa vantare su di esse diritto alcuno, tantomeno risultano nella condizione di farlo i ricorrenti Bramini e Mariani di Ronciglione sulla base del presunto ordine di cessione.

Altra falla nelle affermazioni dei ricorrenti è rinvenibile nella dimostrazione del requisito del possesso dei beni, condizione posta a fondamento dello stesso documento da cui gli stessi ricavano le proprie rivendicazioni<sup>196</sup>. In tale documento, recante per l'appunto le modalità attraverso cui i soggetti fornitori delle materie prime in favore delle artiglierie potevano soddisfare i propri crediti, si richiede esplicitamente, oltre all'acquisto dei diritti alla controprestazione solo a fornitura compiuta, che debba esser

---

<sup>193</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, «*Ma né Montefogliano né il Piano della Botte è mai stato fondo camerale, mai fondo di chiesa, ma bensì da molti secoli a questa parte sempre si è riconosciuto e si riconosce per fondo dei Particolari di Vetralla; per fondo specifico e certo di quel Popolo. Per provare questa proprietà di Montefogliano e Pian della Botte io non ho bisogno d'andar lontano; recherò una prova vicina, decisiva e non equivoca. È fresco il moto proprio per la incammerazione dei beni communitativi. Rispettosamente vi ostarono i Particolari e Popolo vetralllesi; onde in S. Congreg. del Buon Governo si venne ad un singolare esame, ad uno scrutinio minuto, e rigido sopra la proprietà di quei fondi, e dopo otto mesi fu deciso; che i fondi suddetti non fossero communitativi ma fossero dei Particolari e del Popolo vetrallese; onde nella Congregazione del 25 aprile 1802 fu finalmente deciso: nemora de quibus agitur non esse comprehensam in motu proprio. E la decisione di quella Sagra Congregazione del Buon Governo fu approvata ed anche meglio sanzionata dalla stessa Santità Sua con un Breve speciale, con cui non solo fu confermato il rescritto suddetto, ma anche accennate furono le ragioni e i fondamenti per li quali quelle macchie riputar non si dovessero comunitative, ma bensì di particolare pertinenza del Popolo vetrallese. E questo forma quella prova vicina e trionfante con cui siam certi che i suddetti nostri fondi non sono né comunitativi, né camerali, né beni di chiesa. Onde manca nelli stessi beni quella qualità di cui parla il venerato editto».*

<sup>194</sup> Cfr. note precedenti.

<sup>195</sup> Cfr. note precedenti.

<sup>196</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, «*...e non solo questo possesso lo suppone, ma di più, nell'articolo quinto e sesto espressamente lo esige per condizione sine qua non. 'ai quali sia stato con effetto trasferito il possesso dei detti fondi nazionali'... Infatti il sopracitato editto esecutoriale di Monsignor Tesoriere incomincia le sue disposizioni così= chiunque sia rimasto nella materiale detenzione o amministrazione dei cosidetti beni nazionali. Questa è l'espressione, questo è il requisito assoluto, del quale chi ne è privo, resta anche privo del favor dell'editto. Li mariani e li bramini però non furono mai in possesso delle nostre due selve. Su questo punto io li posso chiamare a quelli loro istessi decreti consolari, che vollero inseriti in quel loro istromento...».*

già avvenuta, da parte degli aventi diritto, l'immissione nel possesso dei beni in questione<sup>197</sup>.

Ebbene, mai né i Bramini né i Mariani risultano dai documenti esserne entrati in possesso, dal momento che neppure la iniziarono la fornitura, visto e considerato che il governo repubblicano cadde proprio qualche giorno in seguito alla stipulazione del presunto contratto<sup>198</sup>.

Non può in tale deduzione non tenersi poi in considerazione le peculiarità dei territori controversi, giacchè, data la eccezionale rilevanza delle macchie vetrallesi, una qualche notizia sarebbe nelle fonti da qualche parte eventualmente emersa a riprova di tal possesso<sup>199</sup>; e invece nulla rileva, se non la testimonianza della antichissima consuetudine e costume secondo cui ogni anno il Popolo e Uomini di Vetralla fossero soliti celebrare e rinnovare, con tanto di festeggiamenti, il possesso e la proprietà delle suddette macchie<sup>200</sup>.

Il succitato rescritto della Sacra Congregazione viene infine ulteriormente confermato da un Breve di Papa Pio VII, con cui si dichiara, se ancora ce ne fosse il bisogno, l'esclusione della macchia di Montefogliano dal procedimento incamerativo: "*Nemus Montis Foliani non esse comprehensum in dispositione motus proprii diei 19 mart. 1801*"<sup>201</sup>.

La disputa or ora menzionata risulta di valido aiuto e sostegno per la comprensione di quanto caro fosse alla Popolazione vetrallese il dominio sulle macchie in questione.

---

<sup>197</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, «...*Ma li signori Mariani e Bramini sono mai stati né compratori né possessori di Monte Fogliano, e del Piano della Botte...*».

<sup>198</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, «...*essi non dovevano entrare in possesso, se non a fornitura compita; e dai fatti sopra rilevati è più che indubitato non esser stata fatta dai Bramini la fornitura fino al giorno di quel loro contratto; giacchè l'oggetto di quel contratto tutto si stende supra la summissione, sopra l'obbligo dei Bramini, sopra la fornitura da farsi. Ma dopo quel contratto non ebbero tempo i Mariani e Bramini per adempiere a quel loro obbligo, e per prendere il possesso delle selve; giacchè passarono pochi giorni da quel contratto che cessò in Vetralla il governo repubblicano. Il contratto fu lì 13 maggio 1799; e l'occupazione tedesca in Vetralla fu verso il principio del successivo giugno...*».

<sup>199</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, « *né presso verun notaro di Vetralla, né presso l'archivista si trova idea di possesso preso dai signori Mariani, e Bramini sulla selva di Montefogliano, e Pian della Botte ... Tutto manca. Dunque manca il possesso, che è la pietra angolare dell'editto, che è il requisito sine quo non*».

<sup>200</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424, «...*Di più, essendo, come si disse, quelle selve di proprietà del Popolo di Vetralla, ed essendo le medesime selve un oggetto troppo considerevole, e caro al Popolo sudetto, fu sempre costume da antichissimo tempo di rinnovare ogni anno un formale e solenne possesso a nome del detto popolo in ogni ottavo giorno di maggio. Questo annuale possesso si fa col maggior clamore e colla maggior pompa. Vi interviene il Governatore, vi intervengono i Conservatori, vi interviene il Clero secolare, e tutti a cavallo e suon di tromba, e tamburri dopo la Santa messa nella chiesa dei Passionisti ivi esistente alla presenza di sette testimoni di patria diversa si prende il solenne possesso a nome del Popolo. Questa funzione non si potè fare nelli anni 1798 e 1799, attentis notaribus revolutionaribus, ma fu ben fatta nel successivo anno 1800, e sempre in appresso, nemine contradicente. E' dunque evidenza di giorno che i Bramini e Mariani non sono mai entrati al possesso delle dette selve*».

<sup>201</sup> Il testo completo del Breve pontificio è rinvenibile in ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5424.

Sovente sembra ripetersi nei documenti però soltanto il nome della macchia di Monte Fogliano, quasi a voler tralasciare la definizione dei contorni delle singole vicende relative alle altre macchie popolari; è opportuno tuttavia inquadrare tale constatazione nell'ottica della considerazione della eccezionale rilevanza della selva di Monte Fogliano rispetto alle altre, per cui pure rimangono peraltro valide le medesime determinazioni.

In questi termini Giuseppe Dolci, difensore del Popolo, il quale, interrogandosi sulla questione della pertinenza delle altre macchie diverse da Montefogliano, ma comunque di presunta spettanza popolare, ne determina e segue il medesimo *iter* difensivo, a riprova del fatto che anche le altre selve fossero da considerarsi alla stregua di quella del Monte Fogliano<sup>202</sup>.

---

<sup>202</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5426, «*Molti erano i capitali del Popolo di Vetralla, e molto estesa era la sua possidenza: per tali erano state sempre riconosciute la selva di Monte Fogliano, con i suoi Campi, fino al Fosso Biedano, la Selva del Pian della Botte, e quella delle Valli, di cui una parte le circostanze dè tempi consigliarono quei cittadini a permutare con la Comunità (parte che in oggi viene intesa sotto il nome delle Valli Cesate) con la Macchia di Monte Panese. Siccome però il maggiore ed il più vistoso capitale è stato sempre, come lo è tuttora, la Macchia di Monte Fogliano, così non è meraviglia se né bisogni più urgenti della Comunità sono stati più facili li vetrallési a soccorrere la medesima colle rendite della Selva medesima. In vista di si fatte cessioni non dee parimenti recare ammirazione che l'antichità dè tempi facesse dimenticare la memoria dè veri diritti, e per di meglio del dominio del Popolo sopra detta selva; e quindi l'allibrazione di essa nel catasto Piano venisse fatta a nome della Comunità e non a nome Popolare, preservando solo a favore di esso il diritto di pascere dal primo giorno di Quaresima sino a Sant'Angelo, di legnare ad uso di fuoco, e di tagliare alberi da costruzione per proprio servizio. Venne ben presto però riconosciuto l'errore, e l'equivoco in cui erano caduti li rappresentanti pubblici di quel tempo: poichè ordinata l'incammerazione dè Beni Comunitativi, venne ben tosto riconosciuto l'errore commesso nel Catasto, e la Popolazione potè con facilità vindicare il suo dominio dalle mani della R.C.A.; giacchè dedotte le sue ragioni....sotto la data del 10 aprile dichiarasse che la selva di Monte Fogliano non restava compresa nell'incammerazione dè Beni Comunitativi ordinata nel Moto proprio di N.S. del 19 marzo dell'anno 1801. Nel tempo stesso però, che con tanta avvedutezza e giudizio furono difesi i diritti popolari dai zelanti del bene pubblico, non fu previsto da essi che la lor difesa li faceva cadere in altro errore, starei per dire pegior del primo, che interamente ridondava a discapito della Popolazione. Imperocchè per quanto i difensori si impegnassero a difendere la proprietà di Monte Fogliano, altrettanto dimenticarono la difesa dei Campi, del Pian della Botte, delle Valli e di Monte Panese...la selva di Monte Fogliano non è che una sola parte della sua possidenza...tralasciarono parimenti di parlare dell'altre selve nominate di sopra, perchè di queste siccome non erasi mai richiamato in questione il dominio del Popolo, furon così d'avviso di non aver bisogno di difesa per restarne in possesso, ...Li Campi del Biedano in su verso Vetralla sono di proprietà del Popolo. ...per conseguenza necessaria discende che li Pascoli ancora ed i campi predetti debbino esser dichiarati di possidenza popolare...La selva del Pian della Botte è di possidenza Popolare...ma che a nome del Popolo venne chiamata a causa la Comunità avanti detta Sacra Congregazione ed esaminatasi la questione, quel Giudice illuminato dichiarò, che le Rendite del Pian della Botte, come di spettanza popolare, non alla Comunità, ma dovevano appartenere al Popolo, e condannò quella a favor di questo al pagamento di scudi....La selva delle Valli è di dominio parimenti popolare...non è men chiara la proprietà, che ha il Popolo vetrallése sulla Selva, che chiamasi delle Valli. Ripete questo suo dominio e questa sua proprietà dai tempi più remoti, e più lontani. Gliene fa una testimonianza chiarissima il celebre Decreto Farnesiano, emanato dal Cardinal Alessandro Farnese il 7 dicembre 1632... "costando a noi per vere et indubitate....Fin dall'anno 1632 pertanto era antichissima la proprietà ed il dominio che il Popolo di Vetralla aveva sopra la selva delle Valli; qual proprietà e dominio è stato sempre inconcusso ed*

Il Dolci pone inoltre nel giusto risalto anche il concetto di separazione fra possidenze della comunità e possidenze popolari, evidenziabile, come sostenuto anche in precedenza, da alcuni elementi ricorrenti e peculiari, quali, come si è visto, la presenza di casse distinte e separate<sup>203</sup>.

Fra le altre realtà locali che si trovano in quegli anni a confrontarsi con le medesime istanze popolari, degne di menzione appaiono quelle relative alle vicine comunità di Anguillara e Bracciano, accomunate anch'esse dalla sentita esigenza del popolo di rivendicare la spettanza su macchie da sempre detenute ed ora come visto nel mirino della Reverenda Camera Apostolica.

Nel territorio di Anguillara si agita, in particolare, una contesa intorno alla richiesta di esenzione dal pagamento dei pesi camerari<sup>204</sup>, che vede quali protagonisti l'istante Duca Orsini, e, in veste di controparte, i "*tenaci Anguillarini*", i quali si oppongono a detta pretesa esenzione; al centro della disputa la macchia di Martignano, su cui parallelamente entrambi asseriscono di vantare diritti. Ed in parte tali affermazioni risultano esser veritiere<sup>205</sup>; ciò che rileva ai fini della presente indagine, e su cui

---

*immobile sino a nostri tempi, ed in tutti i casi ha la Popolazione gelosamente custodito e difeso il suo possesso...Anche la Selva di Monte Panese è di proprietà e dominio popolare....si permutasse la tenuta di Monte Panese con una quantità di terreno corrispondente della Selva delle Valli...nello stesso tempo fu però anche risoluto che Monte Panese dovesse ridursi a Comunale, che è quanto dire dovesse passare in Dominio del Popolo, per dare ad esso un compenso di quella parte della Selva delle Valli che andava a perdere...porre a macchia la tenuta di Monte Panese della stessa misura per renderla Comunale per esser divenuta sterile onde potrà concederne a essa comunità l'opportuna licenza. Ed ecco in qual guisa, in qual occasione, per qual ragione parte della Selva delle Valli, che or chiamasi Valli Cesate, che prima spettava interamente al Popolo, come abbiamo fatto costare con il Decreto Farnesiano, quando abbiamo parlato particolarmente di essa, divenire di Dominio della Comunità, e per conseguenza venne sottoposta alla Legge d'Incammerazione, a differenza di Monte Panese, che essendo venuta permutata con detta parte delle Valli, deve restare esclusa, perché di dominio e proprietà popolare».*

<sup>203</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Vetralla, busta 5426, «*Nell'ordinare la Santità di Nostro Signore Papa Pio VII felicemente regnante l'incammerazione di tutti i beni comunitativi vuole ancora per un tratto di sua singola clemenza lasciar salvi i diritti e le possidenze popolari di ciascuna città, e di ciascuna terra dello Stato Ecclesiastico... Tra le tante altre, anche la popolazione vetrallese godeva la sua particolar possidenza, quale aveva sempre riconosciuta ed amministrata indipendentemente dalla Comunità, ed aveva a suo talento ed arbitrio erogate e disposte le rendite, con una Cassa separata, e diversa da quella Comunitativa*».

<sup>204</sup> si tratta di tributi che la Camera Apostolica ritraeva direttamente dalle comunità, raccolti fra i propri cittadini non sempre secondo un rigoroso e costante sistema impositivo, da cui i numerosi tentativi di sottrazione dal pagamento degli stessi.

<sup>205</sup> ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Anguillara, 1796-1808, busta 199, «*...la macchia di Martignano, che in tutta la sua estensione era una volta riservata per il jus lignandi tanto a favore del Barone quanto a favore delli Uomini...*»; così anche nel promemoria rivolto al Cardinal Carandini, Prefetto della Sacra Congregazione del Buon Governo, in ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, «*La tenuta, ossia la macchia di Martignano, spettante alla Comunità di Anguillara, ascende in tutto a rubbia 166. Della macchia la maggior porzione è soggetta al jus lignandi tanto a favore del Barone quanto degli Anguillarini, ed ascende alla quantità di rubbia 64. A scanso di equivoco si fa avvertire che deve rimanere intatto il jus lignandi sulle rubbia 64 e*

occorre focalizzare l'attenzione, è anche in questo caso l'accertamento dell'esistenza di diritti popolari su detta selva, diritti spettanti al Popolo di Anguillara, e non alla comunità, e che trovano la loro giustificazione in una serie di documenti, anche risalenti, atti a ricostruire e fondare per l'appunto la titolarità popolare sul territorio di Martignano.

E la fonte che appare maggiormente idonea ad assicurare una tale pertinenza popolare appare in questa vicenda un contratto stipulato nel novembre dell'anno 1578<sup>206</sup>, attestante la cessione da parte del Barone in capo alla *Comunità ed Uomini di Anguillara* della suddetta macchia, dietro pagamento in corrispettivo di rubbia 1500 di grano, sborsati direttamente dal Popolo. Tale contratto viene prodotto da entrambi i

---

*nell'enfiteusi non sarà una tale quantità compresa, a riserva però del pascolo, che dovrà essere dell'enfiteuta, anche su dette rubbia 64...».*

<sup>206</sup> Il testo del contratto, che di seguito si riporta, è quello prodotto nel fascicolo relativo alla causa in questione, rinvenibile in ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, «8 novembre 1578. Paolo Giordano Ursino Duca di Bracciano, il quale conoscendo quanto risulta grande utilità e commodità alla Comunità e Uomini dell'Anguillara di poter godere la Selva di Martignano, come godevano da tre anni indietro da oggi, e di rendere a Sua Eccellenza le risposte delle terre, come erano soliti a rendere dal medesimo tempo indietro, cioè un rubbio, e mezzo per rubbio di grano in maese, e cinque quarte per rubbio incolto di quelle, che si sementavano, e di poter godere li prati soliti medesimamente da godersi dall'istesso tempo indietro. Di qui è che Sua Eccellenza spontaneamente, e per far l'utile alla detta Comunità, e Uomini, e per altre cause, che muovono l'animo suo, rimette, reintegra detta Comunità, e Uomini dell'Anguillara, ancorchè assenti l'infrascritti massari e procuratori. Presenti ed insieme con me notaro per detta Comunità, e Uomini accettanti, e stipolanti, rimette, dico, e reintegra detta Comunità, e Uomini quanto alle cose sudette nei termini che erano da tre anni indietro da oggi, e si contenta, che si possino godere le sudette cose nel sudetto modo in tutto e per tutto e particolarmente quanto alla detta selva di Martignano rimette detta Comunità e Uomini, in ogni luogo e in ogni ragione et azione di Sua Eccellenza, così quanto al godere della selva, come dei frutti, ed in ogni altra cosa di essa disconoscerne a modo loro; con che però non possino vendere la legna di detta selva, ma solamente tagliarne per uso loro, e che non possino impedire, che Sua Eccellenza non possi parimente farne tagliare per uso di casa sua; e per usare anco a detta Comunità e Uomini maggiore amorevolezza, Sua Eccellenza si contenta che di quella parte della tenuta di Spanoro, che è compresa nel territorio dell'Anguillara, ne paghino le medesime riposte delle di sopra, le quali pagaranno dei terreni proprij di esso territorio dell'Anguillara; di più libera da oggi detta Comunità e Uomini della milizia de cavallegieri dall'obbligo fatto da essa comunità per la sovvenzione e contribuzione per far la fontana di Bracciano o dall'obbligo del pagare per l'avvenire l'auditorato vecchio. Et versa vice la detta Comunità e Uomini e per lei messer Paolo Sclavella, Francesco di Giovan Battista della detta terra dell'Anguillara, e poi delli quattro massarij della detta comunità, messer Bernardino Rastello e Giovanni Farnese, procuratori di detta Comunità, e Uomini, siccome ne hanno mostrato per istromento pubblico rogato nell'Anguillara ... Per la quale Comunità e Uomini promettono di rato e farla solennemente rattificare fra dieci giorni prossimi e fra questo tempo dare nelli atti di me notaro l'istromento pubblico di tale rattificazione, altrimenti essi voglino esser tenuti del loro proprio, e a tutti danni spontaneamente per le cause sopradette a nome come di sopra, e perché Sua Eccellenza possa più facilmente liberarsi dalle gravezze e debiti che ha, promettono dare e conseguire a S.E. presente per cinque anni prossimi da venire ogn'anno trecento rubbia di grano buono, e mercantile alla misura della resa nel tempo della raccolta in detta terra dell'Anguillara, cominciando dalla raccolta prossima, da venire liberamente, e senza alcuna eccezione e contraddizione».

soggetti a fondamento delle proprie difese: nell'un caso chi difende il Barone riduce il contratto a mera generosa e graziosa concessione, chiedendo che il proprio difeso venga considerato alla stregua di un qualunque cittadino del Popolo di Anguillara<sup>207</sup>, e che venga dunque esentato dal pagamento dei gravosi pesi camerali che gli si richiedono<sup>208</sup>.

Per converso, gli Anguillarini si oppongono strenuamente a tale ricostruzione, sottolineando l'esistenza di un vero e proprio contratto, caratterizzato da tutti i richiesti elementi costitutivi, come ad esempio il corrispettivo pagato dal Popolo, avente valore di vera e propria controprestazione<sup>209</sup>. Ed anzi, essi parlano di

---

<sup>207</sup> la *ratio* delle affermazioni del difensore sta nel tentativo, fallito, di voler far passare il Barone come un *quisque de populo*, mandandolo così esente dal pagamento di così gravosi pesi camerali; e nel farlo questi affronta anche la questione relativa alla successione nei diritti sulla macchia di Martignano: il soggetto giuridico Popolo, costituito dalle famiglie originarie acquirenti della macchia, viene ad incrementarsi, a mutare la propria originaria composizione, con l'avvicendamento, consueto con il passare degli anni, di nuove famiglie, la cui condizione, appare di sostanziale assimilabilità alle prime. Esse dunque subentrano a pieno titolo nella detta titolarità della macchia, cfr in tal senso ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, « *l'unica difesa che si affaccia dal signor Barone ad effetto di esimersi dal reintegro dovuto alla comunità della rata de' pesi camerali per essolui pagati, consiste nel dire che le famiglie de' possidenti, le quali concorsero alla dazione delle rubbia 1500 più non esistono e sono affatto diverse da quelle de' possidenti presentanei, inferendone quindi che avendo per queste pagato finora la comunità, debba dello stesso vantaggio godere anche il barone per identità e forse anche maggioranza di ragione, essendo egli primus inter cives...passano i beni né successori o universali o particolari che siano con le stesse prerogative, e diritti, con i quali si possedevano dai loro autori; la onde se i beni de' particolari anguillaresi erano già resi liberi da pesi camerali mercè l'effettivo pagamento fatto in un colpo con la ricupera della macchia, e de' prati, ne discende per legitima conseguenza che non può tornare più a redivivere quell'estinto gravame a pregiudizio degl'odierni possessori, o questi li godano per titolo di successione, o di compra o per qualunque altro diritto. Inoltre la pacifica biscentenaria osservanza, nel di cui corso ha sempre la comunità pagato per tutti i particolari, rende troppo verosimile a credersi che intanto si è da quella continuato sempre nel pagamento, in quanto che ben capivano i di lei temporanei amministratori, che quantunque i beni andavano passando da una famiglia all'altra, nondimeno goder sempre doveano de' medesimi diritti reali, ed esenzioni acquistate, o per meglio dire comprate da primieri possessori. Facciasi però l'ipotesi che tra i moderni possidenti ve ne sia qualcuno, che o non discenda, o provar non possa la successione, ovvero l'acquisto de' beni dalle famiglie contribuenti: che ne verrà da ciò?ne seguirà forse che debba reintegrare la comunità delle quote relative alla sua possidenza?no certamente, giacchè la buona fede in cui è finora stato, di credere che un tal peso spettar dovesse alla comunità, dalla quale adempivasi, lo rende a sufficienza scusato pel tempo trascorso, conforme insegnano le regole tutte di giurisprudenza».*

<sup>208</sup> queste le parole a difesa del Barone Orsini, in ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, «1796, *Sutrina onerum cameralium. Ristretto del difensore del Barone Orsini...godeva dunque la Comunità avanti l'anno 1578 la tenuta di Martignano, ma non la godeva con diritto proprio o per ragione del suo privato dominio. Intanto la godeva in quanto che v'era la concessione gratuita del Barone...».*

<sup>209</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, «*Siccome osta qualunque capo di ragione alla liberalità della dazione della selva di Martignano, facciamocelo a dimostrare. Si portano in Roma quattro buoni uomini dell'Anguillara, due massari, Paolo Schiavella e Francesco di Giovan Battista, e due altri, Bernardino Rastello e Giovanni Farnese, tutti come procuratori di quel Popolo e di quella Comunità, e presentatisi avanti il detto Principe sentirono con tutta la rassegnazione leggere un istromento ripieno di beneficenze aeree e pieno di pesi, e di obbligazioni per detto Popolo, e Particolari della detta comunità. Ma si ha da sapere che non le mere parole e le circonlocuzioni*



“ricupera”, di “ricompra” di detti terreni<sup>210</sup>, da parte dei cittadini, i quali ne avevano il pacifico possesso e godimento già nel triennio precedente alla stipulazione di detto contratto<sup>211</sup>.

Seguono tre ristretti del succitato Tirasacchi, amministratore camerale, in cui egli esprime e comunica alla Sacra Congregazione il convincimento formatosi sulla vicenda che interessa la macchia di Martignano.

Nel primo egli appare riconoscere la spettanza alla Comunità ed Uomini di Anguillara della selva di Martignano, sulla scorta della ricostruzione storica pervenutagli<sup>212</sup>.

---

*fanno la sostanza dei contratti ma sono le cose stesse, che la compongono, e gli danno il vero carattere, e la sostanza. Quindi è che spesso si incontra nei dottori e nei tribunali che non la mera denominazione ma le convenzioni dimostrano la qualità del contratto...».*

<sup>210</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, «...vedremo subito che la causa per cui precedentemente la Comunità e li Particolari dell'Anguillara godono della Selva di Martignano, fu la giustizia mera della comunità, e particolari. E perché? Ne avevano per anni prima la Comunità e Particolari sofferto uno spoglio dal Duca stesso. Altro non indicano le sostanziose parole “rimette” e “reintegra” detta Comunità e Omini. In verità chi rimette e reintegra niente dà del suo, ma suppone, che voglia emendare uno spoglio fatto già a quei poveri, e miserabili vassalli con aria di munificenza. Reintegrare enim nihil aliud est quam in pristinum et conditionem restituere...per giudicarne alla meglio per esso si raccoglie dalla lettura del contratto medesimo che il Duca si era impadronito affatto nei tempi avanti il 1578 della Selva di Martignano in danno dei vassalli e della comunità, padroni della medesima, si raccoglie che li vassalli sdegnati di ciò gli negarono le risposte dè grani dai proprij terreni. Per acquistare l'interesse proprio il Duca risolvette restituire la selva, e li vassalli restituirono le risposte».

<sup>211</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, «...in realtà costa dal sommario, n. 13, la ricompra fatta dai possidenti particolari nel 1578 della macchia di Martignano, dove consistono tutte le ricchezze della comunità, per il gravoso prezzo di 1500 rubbia di grano, conferito da detti particolari...Si avverta che la vendita della riferita macchia fu fatta dallo stesso Duca Orsini, il quale ne ritirò l'esorbitante prezzo..., oltre l'essersi riservato il diritto di far legna nella detta macchia per uso di sua casa. Oltredichè non è da omettersi l'attaccamento e l'affezione mostrata nella circostanza di detta compra della macchia dalli particolari verso la loro comunità, di cui non si segnalò punto il Duca Orsini... Non solo vollero essi acquistare un fondo sufficiente al pagamento degl'annui pesi di quel tempo esistenti, ma ben'anche vollero, che il detto fondo fosse di gran lunga maggiore ad oggetto, che le rendite sovrabbondanti si erogassero a vantaggio, e beneficio della stessa comunità, la quale perciò ha potuto sempre fino a questi ultimi tempi supplire del proprio alle occorrenze senza aggravare i poveri terrazzani. Quindi erroneamente si asserisce che i possidenti particolari sono privilegiati ed esenti da pesi camerali, giacchè questo privilegio ed esenzione la godono per titolo oneroso mediante la redenzione della ridetta macchia fatta coi loro proprij danari, per cui non solo niente contribuì il Barone, ma viceversa ne ritirò esso medesimo un gravosissimo prezzo. Perlocchè se non concorre a favore del barone quell'identità di ragione, che milita per i particolari, ne viene in seguito che neppur possa egli eguagliarsi ai detti particolari coll'addossare alla comunità la quota dè pesi ad esso tangente....contribuzione fatta nel 1578 da quelli che allora aveano il possesso di quei beni passati posteriormente in dominio di dette famiglie o per titolo di compra o di successione, o altro qualunque siasi diritto».

<sup>212</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, «... tutto però sta sull'interpretazione del contratto del 1578. Molto mi persuado delle prove nuovamente esibite dalla comunità. Questa mi giustifica che dal 1553 al 1575 raccoglieva il prodotto della selva, dalla fida degli animali, e dalla foglia. La selva dunque doveva essere sicuramente in quel tempo di pertinenza della comunità».

A quanto pare il nocciolo della questione risiede nell'interpretazione che si dà del predetto contratto del 1578: in esso si parla di reintegra da parte del Duca della comunità nel possesso della macchia, reintegra che non può che far supporre una precedente usurpazione<sup>213</sup>.

Prospettive interessanti quelle fornite quindi dal secondo ristretto, in cui, in relazione al divieto sulla macchia di poter vender legna in capo ai singoli individui particolari, si evidenzia come quest'ultimo non rilevi nei confronti della Comunità, intesa quale rappresentante dell'intero corpo dei cittadini che la compone.

Essa non solo viene dunque espressamente appellata quale "rappresentante", bensì si sostiene come debba esser questa l'unica interpretazione da accettare<sup>214</sup>.

Nel terzo ristretto infine, e nell'aggiunta che se ne fa, emerge con chiarezza non soltanto la presa di posizione dello scrivente, in favore della comunità di Anguillara, ma anche la mala fede del succitato Duca, il quale aveva, secondo il Tirasacchi, con il suo comportamento, già esatto il prezzo di una cosa precedentemente alienata<sup>215</sup>.

Dopo non poche perplessità, che lo scrivente manifesta, all'inizio dell'indagine, circa il proprio personale convincimento sulla natura dei terreni di Martignano, viene riconosciuto espressamente quindi in capo al Popolo, e non alla comunità, la spettanza della macchia di Martignano, nonché la conseguente loro esenzione dal procedimento di incamerazione<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, «...credo che tutte le graziose parole di utilità, liberalità, ed amorevolezza fossero altrettanti ritrovati per salvare la convenienza del Duca. Egli tuttavolta espressamente reintegra la comunità al possesso, come da tre anni addietro, ch'erano appunto quei tre anni nei quali cessò l'esigenza della comunità, secondo le partite trascritte nei libri a tutto il 1575. La reintegrazione secondo l'etimologia della parola indica una precedente usurpazione...».

<sup>214</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, «Le parole dell'istromento mi sembrano degne di una sana interpretazione. La comunità pretende che la proibizione di vendere la legna debba credersi diretta agli uomini presi, come individui, che come tali con quell'istromento acquistavano il diritto di tagliarne per solo uso delle case rispettive ma non già alla comunità, come rappresentante l'intero corpo de' suoi cittadini. Questa interpretazione si crederà la più sana, e ogni altra sarà repugnante...».

<sup>215</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, «...giacchè la montagna di Martignano, con il di cui prodotto si è supplito al pagamento per i particolari, venne acquistata a titolo oneroso dagl'individui del luogo...aggiunta al terzo ristretto. Nel nuovo scritto presentato dal difensore del Barone egli torna a parlare della selva di Martignano. Aggiunge che il Barone ne era padrone... Tutto ciò però non rileva, poichè quella vendita potè farsi dal Duca Orsini, benchè fosse usurpatore della selva, come lo pretende la comunità, ed in ogni caso con la concessione corrispettiva di essa selva stipolata nel 1578. Egli abdicò da se stesso ogni dritto sulla medesima, eccettuato quello che unicamente si riservò di non essere impedito nel far tagliare la legna per uso di casa sua. Questi nuovi documenti pongono piuttosto in chiaro la malafede dell'antico Barone, che esigette dalla comunità il prezzo di una cosa, che in parte già aveva alienata».

<sup>216</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Anguillara, busta 199, « Anguillara. Pertinenza di diritti. Credei nel passato voto la tenuta Martignano coi suoi annessi non fosse soggetta all'incamerazione. Fui indeterminato sulla pertinenza ed amministrazione dei pascoli di detta tenuta quali il consiglio ha destinato in sopportazione dei pesi comunitativi. I nuovi documenti mi fanno opinare, che simili pascoli spettino al Popolo. Fino dal 1565 tacque sentenza contro il Barone in favore della Comunità e Uomini. Seguì poi nel 1578 il contratto fra il Barone e la Comunità e i di lei Uomini, ed il Barone reintegrò l'una e li altri ai diritti primieri, ritirandone il compenso di rubia 1500, pagate dal popolo

Quanto a Bracciano, la condizione in cui versa il territorio detto delle Doganelle, ivi situato, appare analoga e per molti tratti assimilabile a quella analizzata in precedenza in merito alla macchia di Monte Fogliano, come poc'anzi acclarato, dichiarata di pertinenza non della Comunità, bensì del Popolo vetrallense, e pertanto non assoggettabile ad incameramento da parte della Reverenda Camera Apostolica<sup>217</sup>.

Nel porre a confronto le due situazioni, è possibile ravvisare alcuni elementi comuni, a partire dal contenuto stesso della serie di ricorsi rivolti dal Popolo di Bracciano al Buon Governo<sup>218</sup>, al fine di ottenere da quest'ultimo il riconoscimento della esclusiva spettanza popolare sul quarto delle Doganelle, riconoscimento, come visto, anche in questo caso necessario ed idoneo ad escluderlo dal meccanismo di trasformazione dei beni comunitativi in beni camerati.

Quel che emerge da tali istanze popolari è la sentita percezione della necessità, della speranza, di ottenere giustizia, sentimenti che animano la lotta della Comunità ed Uomini di Bracciano. C'è in costoro la piena consapevolezza del rischio che si profila all'orizzonte, e che va facendosi sempre più concreto<sup>219</sup>, cioè quello di perdere il territorio delle Doganelle, fino ad allora fonte sicura di sostentamento cui poter attingere in caso di generale difficoltà.

Si respira anche qui il carattere di solidità e l'alto grado di certezza dei titoli prodotti a fondamento dei diritti vantati su queste terre, nonché la puntuale e viva ricostruzione storica che se ne fa, assai risalente anche nel presente caso, ed operata al fine di validare al meglio il possesso popolare delle macchie in questione.

---

*con riparti. Il catasto non riporta il jus pascendi in faccia alla comunità. Anzi, rispetto agli terreni compresi nel contratto del 1578 parla così: terreni recuperati dal popolo collo sborso di rubbia 1500 di grano: una tenuta di Martignano: terreni privativi. Il Popolo per il pascolo dei bovi ritenuti a pascere tanto nella tenuta di Martignano quanto nei prati, mai ha pagato alla comunità cosa alcuna. Da tutto ciò si rileva che i pascoli di Martignano e prati non sono della comunità, ma popolari, o siano comunali, perché anticamente il Popolo li godeva, perché il contratto successivo del 1578 considerò e gravò il popolo di rubbia 1500, che esso pagò.; perché il catasto chiama i terreni da lui recuperati; perché egli li ha finora goduti gratuitamente. Conviene in ciò l'Amministratore Camerale. Avendo il popolo di essi disposto per la tabella comunitativa; pure che per ora debbono i pascoli lasciarsi a lui godere col rescritto».*

<sup>217</sup> Cfr. quanto detto nei paragrafi 2-3 del presente capitolo.

<sup>218</sup> Questi i toni con cui il Popolo di Bracciano si rivolge e all'Amministratore camerale e alla Sacra Congregazione, in ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Bracciano, 1802-1808, busta 567, «...non può egli dimenticare i fortissimi documenti che detta Popolazione esibisce per provare i suoi antichi diritti su questo quarto; e siccome fondata essa sopra i medesimi desidera ora di sperimentare le sue ragioni giudizialmente, così spera chi scrive che codesta Sacra Congregazione non vorrà negargli una tal facoltà, in particolare avendo in vista l'attuale di lei non felice situazione».

<sup>219</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «...due deputati del Popolo di Bracciano, incaricati di rappresentare alla Sagra Congregazione del Buon Governo l'aggravio che il detto Popolo risentirebbe dall'affitto del quarto della Doganella, per cui sono già state affisse le notificazioni. I medesimi portano dei fortissimi documenti per provare che l'accennato quarto non appartiene alla Comunità, ma al Popolo e per conseguenza sperano che non debba andar soggetto alle disposizioni prese per i beni comunitativi».

Identici anche qui il convincimento<sup>220</sup> e la forza con cui il Popolo si esprime nella richiesta di esenzione del quarto delle Doganelle dai procedimenti di incamerazione attivati dall'ondata riformatrice di Pio VII.

Dalle partite catastali di Bracciano si testimonia non soltanto l'esclusiva spettanza popolare del diritto di pascere e vendere le erbe sui terreni del quarto delle Doganelle, ma anche la possibilità che esso lo concedesse *ad tempus*, e cioè per un lasso di tempo limitato, alla Comunità di Bracciano<sup>221</sup>, restandone purtuttavia l'unico titolare<sup>222</sup>.

In tal senso interviene, in ordine al rapporto intercorrente fra Popolo e Comunità circa le pertinenze sul detto quarto, la lettera della Sacra Congregazione, datata 17 marzo 1802, decretante che le erbe delle Doganelle restino in capo al Popolo di Bracciano, in quanto a quest'ultimo appartenenti<sup>223</sup>.

Nonostante ciò sembrano in questo permanere alcuni dubbi, giacché pare che la Congregazione si appresti a decidere soltanto per l'immediato, concedendo al Popolo tali diritti soltanto in via momentanea. Da ciò scaturiscono ovviamente ulteriori doglianze da parte di quest'ultimo, che, restio ad accettare un riconoscimento privo del carattere di definitività, si trova dunque nuovamente nella veste di ricorrente, al fine di chiedere alla Sacra Congregazione di esprimersi in maniera definitiva<sup>224</sup> sulla questione.

La Sacra Congregazione arriva così a pronunziarsi sulla questione nel consiglio svoltosi nel giugno 1802, ma anche in tale occasione lo fa in maniera parziale, omettendo di dare riscontro alla vera esigenza del Popolo braccianese.

---

<sup>220</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «...il quarto della Doganella, ossia Dogana grande di Bracciano, denominato anticamente Quarto Commune, è composto d'una quantità di pezzi di terreno, chiamati campi, di pertinenza e proprietà delli Particolari di Bracciano...non sembra giusto che detta rendita possa dirsi comunitativa, ed in conseguenza cammerale, ma piuttosto potrà chiamarsi un amore della classe de più indigenti individui, che compongono la maggioranza del Popolo di Bracciano. E' incontrastabile il dritto di pascere... non si possano obligare e togliere loro un dritto, che ab immemorabile hanno sempre havuto e che resta comprovato da veridici documenti...».

<sup>221</sup> ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Bracciano, 1795-1801, busta 566, «... attesto io notaro publico mediante il mio giuramento...l'accensione di candela su la delibera dell'erba d'inverno della doganella, spettante a questa Popolazione...»; e ancora, *ibidem*, «... accensione di candela per la delibera dell'affitto dell'erbe nella tenuta appellata della Doganella, appartenente al Popolo di questo luogo...».

<sup>222</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «La partita catastrale canta così: Comunità: jus attivo di pascere e vendere rispettivamente l'erbe di tutto il quarto della Doganella...detto jus ceduto dal Popolo ad tempus. Canta questo jus in faccia alla Comunità, che è solita vendere l'erbe. Li comunisti in margine a detta partita hanno fatto scrivere: la Sacra Congregazione, con lettera del 17 marzo 1802 decise che l'erbe della Doganella restino a favore del Popolo, perché al medesimo appartenenti».

<sup>223</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «...che l'erbe del quarto detto delle Doganelle restino al Popolo, perché a questo appartenenti...»; e ancora, sulla concessione *ad tempus* da parte del Popolo delle erbe alla Comunità, e sulla esigenza di stabilire una volta per tutte a chi spetti la titolarità sui pascoli delle Doganelle, in ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, « Col voto e rescritto del marzo 1802 si ammise che la Comunità gode il pascolo per diritto civico;...Vorrebbe il Popolo che si decidesse definitivamente, che il pascolo fu ceduto dal Popolo, e che al medesimo appartiene, e non già alla comunità».

<sup>224</sup> Cfr. nota precedente.

La decisione accoglie e fa tesoro dei rilievi del Tirasacchi<sup>225</sup>, amministratore camerale, riconoscendo in capo al Popolo e Uomini di Bracciano la titolarità dei beni oggetto della controversia<sup>226</sup>, ma purtroppo soltanto in relazione all'anno a venire, lasciando insoluto il dilemma sulla definitiva spettanza dei beni.

La questione è dunque destinata a non chiudersi qui: si rinviene infatti un documento successivo, del luglio 1802, redatto dall'uditore Giuseppe Tritori, il quale riassume efficacemente la situazione in cui versano i territori al centro della disputa e richiede pervicacemente un intervento definitivo in tale direzione da parte della Congregazione<sup>227</sup>.

Il Tritori ritiene fondate, e dunque degne di esser prese nella giusta considerazione, le allegazioni del Popolo braccianese, attestanti il possesso delle Doganelle sulla base dell'«antica consuetudine italiana», ritenuta fonte praticamente insindacabile, di estrema rilevanza ed attendibilità<sup>228</sup>.

---

<sup>225</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «*La petizione avanzata sulla pertinenza dell'erbe di quella tenuta detta della Doganella, ritrovo esser state queste sempre godute da quella Popolazione, in commune ed in vantaggio de propri bestiami, e ciò per dritto civico consuetudinario, per consuetudine d'Italia, per il possesso biscentenario ed inoltre immemorabile, e per il dritto di dominio, essendo quel pascolo per quello che ho potuto rilevare un prodotto naturale de' terreni liberi del Popolo medesimo. Ciò posto sembra giusta la loro domanda. Sottopongo il mio sentimento alla Sacra Congregazione...*».

<sup>226</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «*Il consiglio del 13 giugno 1802 ha risoluto rendere al Popolo l'erbativo delle Doganelle. L'Amministratore Camerale dice che il pascolo delle Doganelle proviene da dritto civico, e che si è sempre goduto dal Popolo in commune. Onde crede giusta la risoluzione consigliare*».

<sup>227</sup> Cfr. nota successiva.

<sup>228</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «*interpellati da me questi pubblici rappresentanti in forza del venerato rescritto della Sacra Congregazione del Buon Governo sul memoriale ad essa umiliato a nome di questo Popolo, il quale domanda la restituzione del ius pascendi nel quarto denominato la Doganella nella maniera e forma che godeva prima della cessione fatta a questa comunità per un certo determinato tempo al solo fine di supplire alle spese. Qui mi giova avvertire che su tale oggetto fu inviata alla Sacra Congregazione altra informazione, nella quale fu fatto vedere con forti e convincenti ragioni e documenti che il quarto della Doganella era di pieno, assoluto indipendente dominio del Popolo, e che ad esso spettava per dritto civico consuetudinario, per consuetudine d'Italia, per il possesso biscentenario, ed inoltre immemorabile, e per il diritto di dominio, essendo quel pascolo un prodotto naturale de' terreni liberi del Popolo medesimo. La prelodata Sacra Congregazione rescrisse come in appresso: al tenore della risoluzione presa da codesto pubblico consiglio conviene la Sacra Congregazione che per quest'anno ancora abbia luogo l'affitto della Doganella, da erogarsi in beneficio della popolazione e nella maniera prescritta nella succitata risoluzione consiliare. L'aver deciso la sulodata Congregazione che per quest'ancora e non perpetuamente dovesse aver luogo l'affitto della Doganella, da erogarsi a beneficio della Popolazione, ha dato motivo al Popolo di reclamare nuovamente alla medesima, onde implorare che non solamente per quest'anno ma perpetuamente debba godere il diritto di pascolo nel quarto della Doganella. Senza che io ora stia a ripetere quanto già addotto....supplico la Sacra Congregazione a riassumerla, la quale non potrà fare a meno di decidere a favore del Popolo, con lasciare questo perpetuamente godere il diritto di pascolo sul quarto della Doganella, che gli appartiene per le adotte ragioni e che il Popolo dice non poterglisi togliere senza usurpare la proprietà altrui, senza alterare il diritto naturale, senza franger con violenza la più inviolabile di tutte le leggi, la consuetudine, io dico oltrecentenaria e immemorabile pacifica. Bracciano 1 luglio 1802. Giuseppe Tritori*».

Muove nella medesima direzione l'informazione di Monsignor Venanzi, del mese di novembre, in cui l'autore sottolinea la forza ed il peso delle documentazioni poste a fondamento della pertinenza popolare delle Doganelle, le cui fondamenta poggerebbero, a suo dire, su una 'consuetudine italiana'<sup>229</sup>.

Con l'occasione egli ribadisce altresì la conseguente estraneità di detti beni dal meccanismo di incameramento dei beni comunitativi da parte della Camera Apostolica, sulla scorta appunto delle succitate documentazioni, in cui si assume la titolarità esclusivamente in capo al Popolo, e non alla Comunità, che pure può giovarsene per tempi limitati, dietro appunto il citato sistema di temporanea cessione-concessione dei diritti sull'erbe dei territori delle Doganelle.

Lo scrivente spiega inoltre come il dubbio sulla titolarità in capo alla Comunità e non al Popolo nasca proprio dalla prassi, più o meno consolidata, secondo cui quest'ultimo, per far fronte a calamità o carestie che lo indebolivano assai, fosse solito concedere *ad tempus* alla Comunità i diritti a sé spettanti sulle terre comuni, al fine esclusivo di poter risanare la propria condizione di temporanea difficoltà economica<sup>230</sup>.

Monsignor Venanzi, a riprova della spettanza popolare, di cui pare ormai essersi persuaso, fa un passo indietro nel tempo, citando un risalente consiglio generale del 1646<sup>231</sup>, di peculiare rilevanza, dal momento che, constando al tempo l'esigenza di

---

<sup>229</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «*La celebre consuetudine, che italiana dal luogo, ove nascque, appellossi, e che per la giudiziosa sua equità diramatasi gradatamente dalle meridionali fino alle più settentrionali province, in quasi tutti i regni dell'Europa essendosi spinta, vi è stata finalmente accolta, ed osservata; onde coll'originario suo nome di consuetudine d'Italia fu poscia distinta e conosciuta presso tutti li scrittori legali e presso tutti li tribunali: la consuetudine dissì d'Italia, nella nostra Doganella stabilita, ed osservata fino al presente dal tempo, che supera la memoria dell'uomo, come porge un ulteriore validissimo presidio alla libertà de pascoli nel detto quarto; così esibisce un nuovo propugnacolo al Popolo braccianese, per continuare il quel pacifico possesso, col quale goduti li ha né trapassati secoli, coll'ampia indefinita libertà di disporne utilmente a suo profitto. Cade la consuetudine d'Italia sulli terreni rasi, aperti, camporili, che divisi essendo in piccole porzioni fra molti possessori forman poi una periferia non intersecata che da divisorie indicazioni, quali appunto sono una pietra, un pioppo, un solco dell'arte a tal caso formato*».

<sup>230</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «*Li comuni disastri, le carestie...indussero nelle rispettive contingenze l'impoverito Popolo, a privarsi anche del suo diritto civico, e consuetudinario, di pascer l'erbe nascenti nei proprii loro fondi ridotti a comunali, e ciò per raccogliere colla vendita di quelle il denaro necessario ad antistare alla imperiosità delle circostanze. Da qui nacquero le cosiddette bandite, perché col publico bando annunziavasi dal magistrato non esser più lecito al Popolo godere del diritto civico consuetudinario nell'erbe ora comunali. Si fecero queste vendite ora a breve ora a lungo tempo, a misura de rispettivi bisogni, quasi sopiti, ritornò al popolo l'uso dell'erbe comunali. Li libri della segreteria comunitativa di Bracciano ridondano delle più robuste prove, a dimostrare che li pascoli della Doganella anticamente conosciuta anche sotto il nome di Dogana grande, sono appunto quelli né quali da antichissimo tempo ha allignato la consuetudine italiana, e che si godono dal Popolo, perché ad esso sempre appartennero, e per di cui volontà furon resi comuni al bestiame territoriale per diritto civico consuetudinario...*».

<sup>231</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «*...per restar convinto della forza di 3 circostanze contenute nella risoluzione consiliare. Primo. Cioè il vedersi radicato nel Popolo fin da prima della metà del secolo XVII il diritto civico di pascer l'erbe della Doganella. Se nel 1646 già risolvevasi che quell'erbe dovessero ritornare dopo il triennio a beneficio del popolo, nel modo e forma che goduto l'aveva per lo passato. É questa una dimostrazione assai chiara per convincersi*

reagire ad un periodo di forte indebitamento in cui si trovava la Città di Bracciano, si propose la vendita, per un triennio, dell'erbe delle Doganelle, e, nel proporlo, si ritenne necessario adire un consiglio popolare, in grado di esprimere la propria posizione e di partecipare attivamente alla decisione stessa<sup>232</sup>.

Tale avvenimento è documentato anche nell'estratto della successiva tabella del 1784, riepilogativa dell'annuo fruttato dei beni rustici e urbani della Comunità di Bracciano<sup>233</sup>.

Ad ulteriore sostegno si riporta inoltre un successivo Consiglio Generale e Popolare, riunitosi in Bracciano il 24 maggio 1665, allorchè l'enorme debito pubblico avrebbe reso necessaria l'introduzione di una nuova imposizione se non si fosse intervenuti con la proposta di vendita temporanea delle erbe delle Doganelle<sup>234</sup>.

Tale Consiglio, riassumendo le posizioni e le affermazioni del precedente, sembra rilevare ancor di più, ai fini della presente trattazione, giacchè in esso la spettanza e l'esistenza di diritti esclusivamente popolari si ricavano dalla constatazione del mancato assoggettamento di detti territori ai prelievi impositivi effettuati dalla

---

*che il diritto civico consuetudinario già aveva allignato, ed era ben radicato nelle dette erbe a favore del Popolo molto tempo prima, e per conseguenza il possesso del Popolo in questo diritto non può esser meno che biscentenario ed immemorabile. Altra circostanza rimarcabile consiste nell'osservare che il popolo godeva fin da allora di quei pascoli gratuitamente. Ciò rilevasi dal riflettere che altrimenti sarebbe stata inutile la solenne straordinaria risoluzione, di porli alla vendita per un sol triennio, e non più, all'effetto di ricavarne il prezzo. Terza finalmente, il vedersi a quest'oggetto convocato non solo un consiglio generale, come appunto sono tutti l'ordinarij consigli composti da scelto e determinato numero de consiglieri; ma di più un consiglio popolare straordinario, composto da tutti li capi delle famiglie di bracciano, che perciò furono nel numero di 186 votanti. La straordinaria adunanza del consiglio popolare dimostra che la natura della cosa che proponevasi a risolvere non era altrimenti di diritto comunitativo, ma bensì di diritto popolare, separato dal comunitativo, come appunto è il diritto civico consuetudinario, per pascer l'erbe né terreni ridotti a comunali per consuetudine d'Italia».*

<sup>232</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «A riprova di ciò alcune dimostrazioni di fatto: nel dì 7 ottobre 1646 fu convocato in Bracciano il consiglio generale non solo ma anche popolare, nel quale narratosi essere la Comunità gravata di molti debiti, fu proposta la vendita dell'erbe nella dogana grande per soli 3 anni, che furon creduti sufficienti ad ammortizzare col prezzo di quelle il debito pubblico. Geloso il Popolo di custodire il suo diritto civico e consuetudinario sopra l'anzidette erbe, aderendo alla proposta, stabilì per modo di condizione che scorso il triennio dovesse quel pascolo di erbe tornare senza altra replica al Popolo medesimo, per continuarlo poscia a godere nel modo e forma, in cui era stato per l'avanti goduto fino a quell'epoca».

<sup>233</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «...affitto del quarto erbatico della Doganella, che prima dell'anno 1646 si vendeva dalla comunità sporco, perché il jus pascendi spettava per metà al Popolo, pascendolo promiscuamente col suo bestiame, ma questa metà fu dal popolo stesso ceduta alla Comunità in forza di un grande consiglio tenuto il 3 settembre 1646».

<sup>234</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «Altro consimile Consiglio Generale e Popolare fu tenuto al 24 maggio 1665, per vender l'erba della nostra dogana, all'effetto di supplire al pagamento del debito pubblico, che altrimenti sarebbesi dovuto saldare coll'imposizione di una colletta...Confluiscono in questo Consiglio le tre circostanze già notate nell'atro del precedente anno 1646 ed inoltre se ne incontra una di più assai rimarcabile, per essersi proposta dal Popolo l'alternativa di saldare il debito pubblico con una gabella da imporsi, o piuttosto colla vendita dell'erbe della dogana».

Comunità, nonché dalla Reverenda Camera Apostolica, le quali erano solite esigere il pagamento del prezzo delle erbe in tutti i fondi di pertinenza delle comunità<sup>235</sup>.

Ciò ad ulteriore riprova del fatto che la vicenda in questione inerisse esclusivamente diritti popolari, e non già della comunità<sup>236</sup>, diritti come visto fra loro distinti e separati<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> L'alternativa fra l'imposizione di una nuova gabella o di vendita delle erbe delle Doganelle rivela una vera e propria facoltà di disporre dei beni suddetti da parte del Popolo, in ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «Questa alternativa, come conferma che il Popolo godeva gratuitamente del beneficio di quei pascoli in quella guisa appunto che gratuito fu sempre quel diritto civico consuetudinario e conforme dà nuovo risalto all'argomento diretto a dimostrare che non si sarebbero pasciate quell'erbe dal bestiame del Popolo gratuitamente, se non fossero provenute dalla proprietà della massa del popolo, poiché in caso contrario di pertinenza al dominio della Comunità e della Rev. Camera ne avrebbero queste annualmente esatto il prezzo, che non hanno mai ommesso riscuotere da ogni altro fondo di loro pertinenza: così ancora vedendosi usata la necessità di convocare lo straordinario Consiglio Popolare, per decidere se provvedersi al bisogno del denaro coll'imposizione della gabella, piuttosto che colla vendita dell'erbe della dogana fa dedurre in necessaria conseguenza che il diritto di quell'erbe non apparteneva alla comunità, ma bensì al Popolo, il di cui voto universale fu creduto necessario, al magistrato rappresentante la comunità, per abilitarlo alla vendita della medesima. Or, appartenendo quelle al Popolo, non poteva questo averle acquistate se non col mezzo del diritto civico consuetudinario».

<sup>236</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «Spirato il secolo XVII e venutosi al secolo XVIII fu dal Popolo osservato che forse per cattiva amministrazione o per altra a me nascosta ragione non si era erogato in dimissione del debito pubblico il denaro esatto dalla vendita dell'erbe della dogana. Che però a riparo di questo sconcerto convocatosi sotto il dì 17 maggio 1703 il consiglio popolare, al quale oltre allo stabilito numero de consiglieri intervennero tutti li capi delle famiglie, dopo essersi prese efficaci misure, acciò il prezzo dell'erbe suddette onninamente si erogasse inammortizzazione del debito pubblico, fu inoltre risoluto che il popolo cederebbe alla comunità porzione di detto prezzo a condizione che la comunità assumesse a suo carico il pagamento della camerale colletta del vino vendibile a spina, volgarmente appellata del quatrino a foglietta. Il contratto di cessione di porzione del prezzo dell'erbe che in questo consiglio fece il Popolo a favore della Comunità, ed il corrispettivo peso dalla comunità assunto di pagare a favor del popolo la colletta del vino vendibile a spina, che direttamente gravita sopra il popolo, dimostra ad evidenza la separazione de rispettivi interessi tra la comunità ed il popolo e la separazione insieme de rispettivi diritti. La Comunità aveva diritto ad esiggere la colletta. Il Popolo precisivamente dalla comunità aveva diritto a pascere liberamente e gratuitamente l'erbe della dogana. Porzione del prezzo di quest'ultime fu dedotta in contratto tra il popolo e la comunità, in saldo del credito comunitativo».

<sup>237</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «Il contratto di cessione di porzione del prezzo dell'erbe che in questo consiglio fece il Popolo a favore della Comunità, ed il corrispettivo peso dalla comunità assunto di pagare a favor del popolo la colletta del vino vendibile a spina, che direttamente gravita sopra il popolo, dimostra ad evidenza la separazione de rispettivi interessi tra la comunità ed il popolo e la separazione insieme de rispettivi diritti. La Comunità aveva diritto ad esiggere la colletta. Il Popolo precisivamente dalla comunità aveva diritto a pascere liberamente e gratuitamente l'erbe della dogana. Porzione del prezzo di quest'ultime fu dedotta in contratto tra il popolo e la comunità, in saldo del credito comunitativo. Dunque siccome è regola legale che il saldo del credito non può desumersi dalla sostanza del creditore; ma bensì ricavar si deve dal patrimonio del debitore, così per retta illazione dialettica ne viene in conseguenza che del prezzo di porzione dell'erbe dato in saldo alla comunità niun diritto questa vi aveva, appartenendo l'erbe sudette alla massa del Popolo, che acquistato avendole per diritto civico consuetudinario, separatamente dalla comunità le possedeva. Sembrami qui la ragione del Popolo ridotta all'evidenza di geometrica dimostrazione». Qui addirittura si afferma che è il Popolo stesso a stipulare il contratto, non precisandosi tuttavia il modo in cui ciò concretamente avvenga.



In altro Consiglio, dell'agosto 1766, viene poi espressamente dichiarata la spettanza al *Publico* dell'erba delle Doganelle<sup>238</sup>.

La documentazione fin qui prodotta e richiamata dal Monsignor Venanzi nei confronti della Sacra Congregazione inevitabilmente produce in questi un profondo convincimento circa l'appartenenza al Popolo dei territori delle Doganelle<sup>239</sup>.

La precarietà di quanto definito dalla Sacra Congregazione emerge con tutta evidenza quasi un anno dopo il consiglio del 1802, allorchè la stessa manifesta la volontà di sottoporre anche i pascoli delle Doganelle a procedimento incamerativo.

Il Popolo strenuamente si oppone, gli stessi Tirasacchi e Tritori manifestano al Buon Governo perplessità circa questo suo nuovo orientamento<sup>240</sup>, chiedendo a più riprese, se essi si debbano includere o meno fra i beni camerati<sup>241</sup>, e, se del caso, in che modo essi debbano procedere.

Riferisce il Tirasacchi, nella notificazione dell'aprile 1803, che il Popolo avanza e rivendica ancora una volta, e a gran voce, il proprio convincimento: i pascoli delle

---

<sup>238</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, « Agosto 1766, altro ne fu celebrato, nel quale espressamente dichiarossi appartenere a questo Publico l'erba della Doganella. E' qui osservabile l'espressa letterale dichiarazione, di appartenere quell'erba non già alla Comunità, ma bensì a questo Publico, col qual vocabolo preso nel suo natural significato sembra essersi posto il sigillo alli precedenti documenti dimostrativi della pertinenza di detto pascolo al solo Popolo e non alla Comunità».

<sup>239</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «Ridotte a quest'assetto di chiarezza le ragioni del Popolo braccianese comprende l'alto intendimento dell'Eminenze Vostre esser inutile provocare il Popolo ad esibire il suo titolo; poichè appoggiando esso le sue ragioni all'antichissimo diritto civico nascente dalla consuetudine d'Italia pacificamente osservato per il corso di due secoli nel caso preciso, non è in obbligo addurre alcun titolo scritto, essendo appunto la consuetudine (al dir de giureconsulti) un titolo non scritto tanto forte però e tanto robusto che quando centenaria sia e pacifica (come appunto è la nostra, che senza mai aver incontrato la minima opposizione, esibisce un periodo biscentenario ed immemorabile) deroga ed annulla non solo li titoli, ma anche le scritte leggi in contrario. Che se poi anche un titolo affermativo, positivo e reale si volesse, sarebbe anche questo pronto, a mostrarsi con facilità somma, nell'esibire la libera proprietà di tutti li possessori de' terreni nel quarto della Doganella da ogni servitù, gravezza, canone e livello, o altra qualunque corrisposta in favore della comunità, e della Rev. Camera Apostolica liberi affatto, ed immuni».

<sup>240</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «Vetralla 2 aprile 1803. ...è mente della Sacra Congregazione che sull'offerta presentata alla medesima da Felice Antonio Torri per l'affitto di tutti i beni, già spettanti alla Comunità di Bracciano, vi si debba accender la candela e sospesa la delibera ....onde si fa noto a tutti quelli che sono in stato offerire a tutti detti beni a dare la loro offerta...avvertendo che in detto affitto vi resta anche compreso il quarto della Doganella o sia Dogana grande. Fu posto a bando l'affitto de' beni o rendite ex comunitative, ora camerati, compreso il quarto della Doganella. Sospesa però la delibera per attenderne gli ordini della Sacra Congregazione. Furono in seguito eletti giudici per la candela...».

<sup>241</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «...aggiunge il Governatore che il Popolo pretende i pascoli, e non sa egli se abbiano a comprendersi nell'affitto»; continua ancora in questo senso il Tritoni, «...poi l'amministratore sudetto mi dà un ordine generico di accendere la candela per l'affitto di questi beni già comunitativi senza specificare se in questo affitto vi debbono o no esser compresi i beni che si godano dal Popolo, detti popolari, essendone il Popolo al possesso con lettere dell' EE. VV. datato 1801 e marzo 1802».

Doganelle sono affatto beni della Comunità, e dunque non possono esser trasformati in beni camerati, dacchè con lo scadere dell'affitto già rientrati nel dominio popolare<sup>242</sup>.

Il bandolo della matassa sulla pertinenza delle Doganelle sta paradossalmente proprio all'interno del fascicolo relativo ad una offerta di acquisto diretto al Buon Governo<sup>243</sup>.

La situazione, perlomeno per il 1803 e fino all'inizio del 1805, vede riconosciuto il dominio popolare dei pascoli delle Doganelle, benchè tale diritto continui a permanere instabile ed incerto, tanto che le rimostranze e le doglianze popolari ricominciano numerose a partire dal 1805.

L'analisi della fenomenologia locale finora evidenziata appare senza dubbio incentrata prevalentemente sulla zona dell'attuale alto Lazio; tuttavia, se si tenta di estendere la ricerca ad altre comunità dello Stato Pontificio, la situazione non sembra granchè mutare.

Nonostante l'impossibilità di ridurre ad unità realtà tanto frammentarie ed episodiche, analoghe istanze e rivendicazioni popolari si rinvengono e sembrano declinarsi allo

---

<sup>242</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, «...Compare il Signor Pietropaolo Nardini, uno dei consiglieri di questa comunità, e diede in scritto una protesta= disse che nella presente accensione di candela dè beni ex comunitativi ora camerati, volendosi compreso il diritto di pascolare l'erbe del quarto commune, detto la Doganella, spettante ab immemorabili ai bestiami dei Cittadini di Bracciano, su del quale la Comunità mai ha avuto alcun diritto di proprietà, ma solamente quello cedutogli dal Popolo di Bracciano suddetto replicate volte per un determinato tempo, e per un particolare ogetto, ed essendo altresì spirato il tempo prefisso, effettuato ed eseguito l'oggetto sudetto, sia questo Popolo e Possidenti dè bestiami ritornato al pristino possesso di esso loro diritto, per la manutenzione del quale sia dalli sei del prossimo passato ottobre, fu da essi possidenti fatto presentare alla Sacra Congregazione monitorio, in virtù ancora della risoluzione consiliare del 6 giugno 1802, l'istesso consiglio con uniformità dè voti risolvesse che detto pascolo fosse liberamente restituito al Popolo, perché ad esso spettante, e per esser spirato il tempo e fissato l'oggetto, per cui gli era stato ceduto. Onde solennemente protestasi in detto nome che nella presente accensione di candela per l'affitto sudetto non si debba includere il pascolo della Doganella, non essendo mai questo stato proprietà della Comunità, ed in conseguenza, escluso dall'incamerazione dè beni comunitativi».

<sup>243</sup> Il fascicolo relativo alla proposta di offerta d'acquisto presentata dal Signor Luigi Grilli alla Sacra Congregazione del Buon Governo è rinvenibile in ASR, Buon Governo, serie II, Bracciano, busta 567, dalle cui particolari istruzioni e condizioni per l'affitto dettate nei confronti del soggetto offerente si evince la peculiare situazione in cui giacciono i pascoli delle Doganelle, «IV. Che gli agricoltori di Bracciano debbino godere nella macchia della bandita dè bovi quei soliti privilegi e vantaggi che anno sempre goduto e godono, né quali restino anche compresi li lavoratori di detta bandita...li fermo però rimanente l'editto del signor uditore generale promulgato il 20 settembre, al quale non possa farsi innovazione alcuna, dichiarandosi inoltre a maggior chiarezza che, siccome resta deciso, che in quella stessa comunità, e per essa la Rev. Camera nulla possiede ad eccezione del solo dritto di seminare, ed essendo stato dichiarato che il dritto di pascere e legnare nella detta bandita appartiene al Popolo, conforme rilevasi letteralmente dall'editto del medesimo sig. uditore, confermato dalla Sacra Congregazione del Buon Governo così si dichiara che il presente affittuario non possa né debba pretendere alcun lucro proveniente dal dritto popolare di pascere e legnare, non essendo questo un dritto comunitativo, ma bensì un dritto popolare, distaccato e disgiunto dal comunitativo; tanto che al dritto di pascere non si estende l'offerta del sig. affittuario esibita, avendo egli espressamente regolato la sua offerta a forma dello specchio dè beni ed effetti comunitativi esistente nella segreteria priorale, nel qual specchio non resta compreso il dritto di pascere e legnare, il quale perché popolare non più appartiene alla comunità...».

stesso modo anche in altri territori dello Stato Pontificio, e non solo, come si avrà più avanti modo di vedere.

Procedendo pertanto attraverso un'analisi a campione nella sterminata documentazione archivistica, che non ha affatto pretesa di esaustività, sono rinvenibili altre due situazioni locali, fra loro distanti ed indipendenti, che interessano e coinvolgono rispettivamente le comunità di Anagni e di Portaria<sup>244</sup>.

In relazione alla prima, fra la documentazione della Sacra Congregazione del Buon Governo relativa appunto alla Comunità di Anagni<sup>245</sup>, riemerge la medesima serie di capitoli per l'amministrazione dei beni ex-comunitativi precedentemente incontrata nel caso di Vetralla ed ulteriormente rinvenibile anche in relazione alla città di Viterbo<sup>246</sup>, indirizzata dunque a tutti gli amministratori camerale inviati in giro per i territori dello Stato Pontificio.

La stessa reca istruzioni univoche circa la disciplina ed il comportamento da tenersi in caso di controversie circa la pertinenza dei beni incamerandi<sup>247</sup>.

Anche in questo caso a destare preoccupazione è il destino dei beni ormai ex-comunitativi: in quel di Anagni esso si concreta in forme di resistenza poste in essere da alcuni particolari e consistenti in altrettanti tentativi di sottrazione degli stessi alla procedura di incameramento<sup>248</sup>.

Tale preoccupazione si legge viva nelle parole dell'amministratore camerale Diomede Giannuzzi, allorchè sollecita l'autorità centrale ad intervenire immantinente, fornendogli le istruzioni più idonee a definire la situazione con maggior certezza<sup>249</sup>.

---

<sup>244</sup> Delle vicende di Portaria si occupano rispettivamente anche E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante...*, cit., p. 184, nota 6, nonché U. PETRONIO, *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888. Atti del convegno in onore di Giovanni Zucconi*, a cura di P.L. Falaschi, Camerino, 1991, pp. 74-75.

<sup>245</sup> ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Anagni, 1801-1803, busta 153, «*Fra li beni che possedeva la Comunità di Anagni...una macchia...in cui il Popolo vi aveva diritto di fare la legna morta gratuitamente...Non potendosi fare a meno di conservare a favore di quei popoli quel diritto civico di poter fare legna morta e tagliare alberi infruttiferi per proprio uso da fuoco nelle pubbliche macchie, ed essendo cosa doverosa di evitare i danni per la conservazione delle medesime, devono essere sempre vigenti le leggi che proibiscono li tagli di albori fruttiferi...*».

<sup>246</sup> ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Viterbo, 1802-1803, busta 5530, «*Viterbo. Capitoli per l'amministrazione de' beni già comunitativi. V. Dovrà l'Amministratore Camerale preservare per ora, e fino a nuova provvidenza, in favore del Popolo, i diritti di pascere, di far legna o altri che potessero appartenergliene, bene inteso però che dall'amministratore sudetto dovrà prendersi la più estesa cognizione de' fondamenti e de' titoli dai quali si fanno derivare i diritti stessi, per informarne quindi la Sacra Congregazione ed attendere su di essi la sua decisione*».

<sup>247</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Anagni, busta 153, «*Capitoli per l'amministrazione de' beni già comunitativi. V. Dovrà l'Amministratore Camerale preservare per ora, e fino a nuova provvidenza, in favore del Popolo, i diritti di pascere, di far legna o altri che potessero appartenergliene, bene inteso però che dall'amministratore sudetto dovrà prendersi la più estesa cognizione de' fondamenti e de' titoli dai quali si fanno derivare i diritti stessi, per informarne quindi la Sacra Congregazione ed attendere su di essi la sua decisione. Diomede Giannuzzi, maggio 1802.*».

<sup>248</sup> Cfr. nota che segue.

<sup>249</sup> Queste le parole del Giannuzzi, in ASR, Buon Governo, serie II, Anagni, busta 153, «*...tra li beni una volta comunitativi è il provento del pascolo in moltissimi luoghi formato a quarti, conforme li particolari stessi obbligarono i propri fondi sottoponendoli a tale servitù, che oggi costituisce riguardevole capitale alla Reverenda Camera Apostolica! In molti luoghi però si trama da*

Quanto alla realtà di Portaria, essa rivela come assai diffusa fosse anche in questi luoghi l'ansia per la sorte dei beni di spettanza popolare, che, come ampiamente visto, la Camera Apostolica pretendeva arbitrariamente di inglobare nella procedura di incamerazione.

Tale meccanismo, come si è potuto notare, determinava un vero e proprio spoglio nei confronti del Popolo, in quanto attivava di fatto una pratica dannosa, che andava a scapito soprattutto delle fasce più bisognose, le quali traevano il proprio fabbisogno principalmente dai territori in questione.

Non stupisce quindi come praticamente in tutte le realtà, compresa quella ora in commento, sia il Popolo ad attivarsi, ricorrendo al Buon Governo, al fine di vedersi riconosciuta la titolarità sulle terre comuni, e la conseguente sottrazione dalla procedura di incameramento dei beni dichiarati di spettanza popolare.

Nello specifico, il Popolo di Portaria insiste che non si abbia a ricomprendere fra i beni camerali il Monte Scoppio, ed in particolare la selva di Cicinata, in quanto a lui spettante *ab immemorabile* e sulla base di risalente concessione graziosa fatta dal Signore del luogo<sup>250</sup>.

Soggetto promotore di tali rimostranze è questa volta l'Arciprete di Portaria, Luigi Astolfi, il quale sostiene dunque il Popolo, opponendosi alle offerte di affitto avanzate, e costituenti immediata conseguenza e vero e proprio corollario del meccanismo previsto dalla procedura di incamerazione dei beni communitativi.

---

*particolari medesimi la maniera di togliere alla Reverenda Camera questo provento, col vestire e restringere quei terreni, che essi stessi hanno sottoposto al quarto, che è capitale camerale, come allibrato in catastro sotto il nome di comunità col rispettivo stabilito prezzo. Alcuni individui della terra di Morolo sono stati li primi a dare esecuzione a tal progetto, avendo già fondato quantità di terra, ed incominciato a far piantaggiare di piccioli arboscelli. Ciò eseguendo sembra che li medesimi ledino o anzi spogliano, la Rev. Camera di quella servitù che grava i di loro fondi, e che costituisce il capitale cammerale. Onde ne partecipo la notizia all'Ee. Ill.ma, perché si degni farmi giungere delle istruzioni onde poter reprimere lo spoglio, che da malcontenti si commette. Anagni, 8 giugno 1803».*

<sup>250</sup> ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Portaria, 1776-1831, busta 3731, «La Comunità e Popolo tutto della terra di Portaria, con tutto il dovuto ossequio rappresentano, come avendo veduto affisso pubblicamente nella di loro terra l'offerta data da Giuseppe Corbelli a tutti li beni communitativi, come dalla copia della stessa offerta, ove specialmente vi è individuato il Monte Scoppio. In detto monte il Popolo tutto *ab immemorabile* vi ha il dritto di pascere, legnare e cacciare, come dal documento parimenti umiliato, lettera b, per caritatevole concessione fatta da un antico Barone, in occasione della nascita di un primogenito, per sollievo delli suoi miserabili vassalli, e liberarli insieme dalli continui litigi, e foraggi, che ivi si commettevano, per cui li attuali governatori, abusandosi della privativa, li vassalli venivano continuamente ad esser tormentati con carcerazioni e multe quotidiane. Affinchè l'Ee.Vv. R.me nel deliberare all'oblato l'affitto de' beni communitativi, non vi abbino a includere il sudetto Monte Scoppio, il Popolo tutto si fa coraggio di supplicare umilmente, acciò si degnino escludere dal generale affitto il sudetto Monte Scoppio, acciò non abbino in seguito a nascere delle liti, od inconvenienti tra l'affittuario ed il supplicante, quale per la di lui estrema miseria non potrà sostenere e godere insieme della generosa e caritatevole concessione fattagli dal di lui antico Barone».

Nei fatti ciò sembra corroborare la spettanza popolare di alcune macchie del Monte Scoppio, godute, come accennato, da tempo immemorabile dal Popolo, in forza di una antica concessione graziosa del Duca di Acquasparta, Federico Muti Cesi<sup>251</sup>.

In questo caso i diritti popolari promanano da un atto di generosità del menzionato feudatario, determinatosi in tal senso ufficialmente per celebrare la nascita del suo primogenito, ma con l'intento di sedare invero i tumulti che si agitavano fra i suoi vassalli.

A certificare tale graziosa concessione un documento sottoscritto a nemmeno un mese dal primo *motu proprio* di Pio VII, l'11 aprile 1801, da Alessandro Aurizi, pubblico notaro di Portaria, in cui viene fatta accurata descrizione dei territori del Monte Scoppio, specificandone l'appartenenza popolare in forza dell'antico atto di liberalità del Duca di Acquasparta<sup>252</sup>.

L'opposizione all'affitto della selva di Cicinata del Monte Scoppio si concreta inoltre in una lettera del seguente 29 agosto che l'arciprete rivolge direttamente all'offerente Luigi Corbelli<sup>253</sup>, pregandolo di informarsi meglio sulla spettanza di detta selva, giacchè essa non è affatto di proprietà della comunità; e pertanto non può dirsi bene camerale e conseguentemente esser sottoposta ad affitto, in quanto sempre goduta dal Popolo di

---

<sup>251</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Portaria, busta 3731, « *L'arciprete locale con altri particolari si oppongono all'affitto. Primo. Perché il pascolo della selva Cicinata di Monte Scoppio non spetta alla Comunità ma al Popolo. Secondo. Perché fra i beni compresi nell'offerta vi sono anco quelli spettanti allo spedale, del quale la Comunità è mera amministratrice. Terzo. Perché il pascolo di alcuni monti non è della comunità, ma dei privati. Risponde il governatore che la macchia Cicinata era di pieno dominio della comunità, la quale la cedette al barone colla riserva del jus lignandi et pascendi a suo favore. Aggiunge che l'oblato non intende comprendere nell'offerta i beni dei particolari, ma soli quelli della comunità. La troppo estesa generalità dell'offerta non è ammissibile, e deve riformarsi. Sulli pascoli, anco di pertinenza della comunità, non deve per adesso farsi innovazione collo spogliare la medesima secondo la risoluzione della S.Congr.Economica. Neppure i beni dello spedale, sebbene amministrati dalla comunità, possono confondersi coi beni di essa. Dopo che l'oblato averà individuati i beni, ai quali offerisce, ed averà divise le somme relativamente a ciascun corpo, si separerà ciò che può deliberarsi dal rimanente. Convenendovi la Sagra Congregazione si rescriverà*».

<sup>252</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Portaria, busta 3731, «*Documento B. Ho riscontrato nell'ultimo catasto formato di tutta la possidenza de' beni che sono presso questo territorio di Portaria, che Sua Eccellenza il Signore Federico Muti Cesi di felice memoria Duca di Acquasparta assegnò una parte di monte chiamato Monte Scoppio esistente nel territorio di detta terra, vestita parte di elci, querce, ed ornelli, e parte scogliosa ed inaccessibile di sua proprietà, ma gravata da jus pascendi, venandi, e lignandi di legna morta, privato tal jus di detta comunità di Portaria..., Alessandro Aurizi notaro pubblico 11 aprile 1801*».

<sup>253</sup> Questa l'offerta fatta dal Corbelli, il 13 luglio 1801, in cui egli suppone la spettanza di detti beni in capo alla Comunità e il loro conseguentemente assoggettamento alla Camera Apostolica, in ASR, Buon Governo, serie II, Portaria, busta 3731, «*Io sottoscritto affittuario dei beni dell'Ecc. casa Cesi esistenti nei territori di Acquasparta e Portaria offerisco all'affitto di tutti li beni spettanti per il passato alla comunità di Portaria, cioè di tutto il fruttato de pascipascolo de monti della bandita detta Castiglione, ed altri siti incolti di tutte le selve compresa la selva Cicinata di Monte Scoppio, siti d'intorno le mura castellane, di tutti li terreni arativi ora devoluti alla Reverenda Camera Apostolica ...*».

Portaria, a partire dal momento in cui venne fatta oggetto di donazione da parte dell'antico Signore<sup>254</sup>.

Dubbi sorgono in realtà sulla proposta stessa di affitto dei beni ex-communitativi da parte del Corbelli, giacchè la stessa si presenta assai generica ed indeterminata nel suo oggetto, tale da far richiedere a Monsignor Lante l'intervento della Sacra Congregazione a definirne meglio i caratteri e la portata, al fine di valutarne l'idoneità<sup>255</sup>.

A ribadire e delimitare il ruolo dell'ente astratto comunità, che risulta quindi affatto proprietario di detti beni, anche la questione relativa allo spedale, nei cui confronti espressamente si afferma come esso ne sia mero amministratore.

Dunque anche nei confronti dello spedale di Portaria la Camera Apostolica non può pretendere alcunchè: anche quest'ultimo deve andare esente dall'incameramento, così come il Monte Scoppio, ed in tal proposito si auspica, nelle varie suppliche ed istanze, un intervento della Sacra Congregazione, a chiarimento della questione.

Ancora una volta è il Popolo ad attivarsi, tenuto anche conto della rilevanza del bene ad oggetto della contesa, al fine di sottrarlo dall'avidità *longa manus* della Reverenda Camera Apostolica, definendo e delimitando anche qui la netta ed imprescindibile separazione fra beni di spettanza popolare e beni del Comune.

---

<sup>254</sup> ASR, Buon Governo, serie II, Portaria, busta 3731, «...mi fa sospettare che lei sia male informata, poiché devo parteciparle per sua sicurezza, e lume, che nella selva Cicinata di Monte Scoppio non ha alcun dritto la comunità, per esser essa selva proprietà della casa Cesi, ed il pascolo di essa spetta agli abitanti di questo territorio, ed in virtù del moto proprio, questo dritto di pascolo non è devoluto alla Cammera, ma verrà nel suo antico piede, giacchè il prelodato moto proprio solo unisce alla Cammera quei beni allodiali, che spettavano di proprietà alla comunità, ne è stata mente suprema nel promulgare la legge spogliare i sudditi particolari di quei dritti, che avevano su beni degli altri particolari. Oltre di questo la prego ancora a riflettere, che non tutti i monti di questo territorio sono communitativi, spettando gran parte di essi a diversi privati, onde sarà bene che ancora su questo particolare prenda quei lumi e quelle misure conducenti alla sua quiete, e vantaggio. Alla fine l'averto ancora, che non si possono computare nell'asse communitativo i beni dell'ospitale de quali la comunità ne ha la sua amministrazione, spettando essi al cappellano pro tempore. Tanto devo in dimostrazione della stima, che nutro della sua degnissima persona, nell'atto che con tutto l'ossequio sottoscrivo».

<sup>255</sup> in tal senso ASR, Buon Governo, serie II, Portaria, busta 3731, «Compiego...l'annessi fogli rimessimi dal Viceduca di Acquasparta, affinché la Sacra Congreg. del Buon Governo si degni esternare il suo oracolo, se e in quali termini abbia d'accettarsi l'offerta di Giuseppe Corbelli all'affitto de beni communitativi di Portaria...Monsignor Lante, segretario del Buon Governo, 5 settembre 1801».

## CONCLUSIONI

È giunto ora il momento di tirare le fila del discorso e trarre alcune considerazioni conclusive.

Il lavoro che si è qui presentato si è proposto di raccontare il processo di statalizzazione dello spazio amministrativo moderno a partire dallo studio di uno degli organi forse più longevi dello stato pontificio, la Congregazione del Buon Governo.

L'analisi delle competenze e delle attività del Buon Governo ha permesso così di tracciare l'evoluzione dei rapporti non sempre facili tra autorità centrale e poteri locali, testimoniando situazioni di maggiore o minore affermazione della volontà centrale, ovvero di conflitto nell'equilibrio e nell'esercizio del governo territoriale.

La prima parte di questa tesi ha approcciato il tema partendo dall'inquadramento della realtà esclusiva dei domini pontifici, che vede un sovrano dispiegare i propri poteri al contempo nella sfera temporale ed in quella spirituale.

Le caratteristiche assolutamente peculiari di questo governo non paiono aver tuttavia ostacolato l'interpretazione della storiografia contemporanea, che ha eretto lo stato ecclesiastico quasi a modello dello stato moderno, definendolo a più riprese un laboratorio politico dove sono state sviluppate e testate innovazioni poi adottate anche da altri stati europei.

Si è ritenuto importante trattare questa tematica non solo dal punto di vista del contesto politico ed economico e dell'ambiente che porta all'istituzione della congregazione, ma anche ponendo attenzione alle fasi relative al suo processo evolutivo, all'analisi dell'attività da quest'ultima in concreto svolta ed ai rapporti con le realtà locali.

Questi due aspetti sono stati sviluppati in via speculare alla partizione in due sezioni del lavoro che qui si presenta.

La parte prima della tesi ha inteso infatti condurre il lettore dietro le quinte della curia romana, calandolo nella realtà degli intrecci politici - talvolta umani e personali - ed economici sottesi ai vari processi di riforma posti in atto dall'autorità centrale. In questo modo si è cercato di testimoniare l'estrema commistione e fluidità che hanno per molti anni caratterizzato il governo pontificio, ed allo stesso tempo anche la difficoltà nel trattare separatamente le due sfere. Si è portata poi all'attenzione la grande disomogeneità dei luoghi soggetti al dominio papale, e l'indubbia iniziale refrattarietà delle aristocrazie e dei poteri locali a cedere ambiti di competenza in favore dell'autorità centrale, e nello specifico della congregazione del Buon Governo.

L'assoggettamento parziale e non dappertutto uniforme dei territori alla giurisdizione della congregazione, la creazione di rapporti *ad hoc* da parte di alcuni centri di potere

direttamente con Roma, il mancato invio al Buon Governo delle tabelle, sembrano dar prova di un meccanismo di statalizzazione faticoso, stentato, di non pronta realizzazione, ostacolato talvolta da forti resistenze.

Al contrario, la longevità della stessa, il suo ruolo di raccordo effettivo tra sovrano e periferie del regno, la sua duttilità nel trattare tutte le questioni relative alle comunità locali, la sua capacità di intervenire in concreto sul territorio, danno conto e testimoniano tuttavia di un processo che, per quanto difficoltoso, poco omogeneo e forse non del tutto consapevole da parte della politica centrale, si è comunque verificato, ed ha in certo senso aperto la strada, costituendo un modello da seguire.

L'obiettivo programmatico della congregazione si sintetizza così non solo nel nome che la stessa porta, ma nella realizzazione del buon governo anche attraverso la tutela ed il controllo sulle comunità. È importante rilevare come tale obiettivo sia stato perseguito non soltanto nell'esercizio delle funzioni prettamente amministrative svolte da questo organo, ma anche e soprattutto di quelle di natura giudiziaria, che l'hanno visto confrontarsi con tutto il contenzioso relativo alle comunità, le quali come nel caso della rivendicazione della spettanza popolare dei beni collettivi, grazie all'operato della congregazione si sono viste garantite il mettersi in moto di una tutela reale ed effettiva.

Il sistema attraverso cui concretamente si espletano tutela e controllo da parte della congregazione è anch'esso oggetto di un processo di istituzionalizzazione, nel senso che il Buon Governo si avvale di uno strumento ampiamente utilizzato nella sfera spirituale, la Visita. Questo istituto di per sé risponde e si presta senza particolari difficoltà ai bisogni della congregazione, primo fra tutti quello di verificare e fotografare la realtà locale delle comunità dello stato della Chiesa.

Le coloriture temporali già presenti nella visita pastorale ed apostolica vengono così sviluppate ed adeguate ai bisogni della congregazione, divenendo momento fondamentale dell'attività della stessa.

Se dapprima se ne fa un utilizzo sporadico e legato a circostanze contingenti, è nel Settecento, negli anni della lunga prefettura di Giuseppe Renato Imperiali, che questo strumento assume forma e contorni definitivi, viene sistematicamente utilizzato e progressivamente in questo modo si istituzionalizza, al punto che le relazioni di visita arrivano a formare una tal mole di documenti ed informazioni che l'archivio del Buon Governo vi dedica una serie specifica, la serie IV, che raccoglie le visite economiche e le relazioni sullo stato delle comunità tra il 1655 ed il 1830.

Esse riescono a raccontare quanto accade nelle comunità visitate, certo non senza il filtro di ciò che si decide di mostrare e sottoporre al visitatore, ma rimangono senza tema di smentita una fonte primaria ed attendibile di informazioni. Le relazioni di visita costituiscono perciò materiale di fondamentale interesse per gli studiosi di varie discipline, giacchè in esse come visto è possibile trovare le notizie più disparate.

Fornita al lettore una chiave interpretativa dei processi e dei personaggi che si sono mossi intorno alla nascita, lo sviluppo e l'istituzionalizzazione del Buon Governo, la seconda parte della tesi ha visto concentrare invece l'attenzione sul ruolo della congregazione "in azione", nella duplice veste di organo amministrativo e giudicante in relazione alle vicende inerenti le comunità, ed in particolare alla gestione degli assetti fondiari collettivi.



Al fenomeno del comunitarismo rurale, entro cui si colloca la questione relativa alla titolarità e spettanza dei beni comuni, vengono dedicati due capitoli, due digressioni specifiche, la prima sulla definizione del concetto di *communitas* in alcune fonti dottrinali e giurisprudenziali sullo stato pontificio e su alcuni stati italiani preunitari, e la seconda sull'analisi dell'ideologia internazionale in tema di beni collettivi in età moderna così come inquadrata - e stigmatizzata - dalle correnti fisiocratiche ed illuministe.

Si tratta di una tematica assai dibattuta, da sempre al centro di buona parte delle riflessioni della storiografia moderna, che ne ha scandagliato a fondo gli aspetti ed i profili più disparati.

Il percorso fin qui intrapreso ha inteso mettere in luce l'importanza delle comunità, che prima ancora della nascita dei Comuni hanno ricoperto un ruolo di primario rilievo all'interno delle realtà rurali, contribuendo a determinarne assetti, destino ed equilibri. Così è stato anche per i beni collettivi, alle comunità intrinsecamente legati e connessi. Dopo brevi ma opportuni cenni sull'ideologia fisiocratica ed illuministica in tema di assetti fondiari collettivi, si è indagato il fenomeno comunitario a partire dallo stretto legame con il territorio, che a livello internazionale appare già visivamente così in contrasto a seconda del modello agrario adottato.

Quanto alla realtà italiana, il territorio costituisce elemento nodale dell'essenza stessa delle città, ad esse intrinsecamente connesso, e che pare ricevere definitiva saldatura proprio con l'avvento dell'età comunale: è proprio a partire dal processo di 'incastellamento' che esso trova infatti espresso riconoscimento, configurando il fenomeno giuridico dell'appartenenza collettiva in modo inevitabilmente diverso dai precedenti romani, fondati su un diverso rapporto dei *municipia* con i loro territori.

Quanto ai nascenti Comuni, si è rilevato come essi vadano ad incardinarsi e sovrapporsi nel rapporto individuo-bene collettivo, di fatto insinuandosi all'interno di questa relazione, e provocando una certa alterazione di questo rapporto originario.

Non stupisce allora come il problema relativo alla titolarità e spettanza dei beni collettivi sorga proprio in tale prospettiva, allorchè il godimento delle terre comuni diviene sempre più sentita ed imprescindibile esigenza anche per l'astratto ente Comune, che si interroga sul come debba rapportarsi ad esse, nonchè su quale titolo possa vantare su queste ultime.

È qui che va "scollandosi" e si divarica il concetto di *communitas*, fino ad allora inteso esclusivamente nell'accezione dell'insieme degli individui stanziati stabilmente in una precisa area geografica, ora invece anche quale soggetto astratto che ne rappresenta volontà ed istanze. Accade infatti che l'ente astratto Comune inizi man mano ad avere interessi autonomi, non più necessariamente coincidenti con quelli della popolazione, che astrattamente dovrebbe tutelare e rappresentare, anzi sovente in contrasto con quelli di quest'ultima.

Il punto della questione, che rappresenta poi anche il nucleo ed il cuore pulsante delle fonti archivistiche presentate in questo lavoro, sta proprio nel rapporto dicotomico esistente fra beni del Comune e beni della collettività, rapporto in grado di inquadrare e dirimere il problema relativo all'individuazione del soggetto in capo al quale imputare

l'effettiva titolarità e spettanza delle terre comuni, soggetto che, sulla base di detto titolo, può quindi arrivare anche a disporne.

E qui sta allora anche il bandolo della matassa: l'interrogativo relativo alla spettanza delle terre comuni pare a prima occhiata latente, ma è invece al contrario sempre sullo sfondo, e si manifesta con maggiore evidenza allorchè si verificano situazioni di crisi ed instabilità economica, che spingono l'autorità centrale a tentare di fronteggiarle proprio attingendo ai beni del Comune, facendo leva come nel caso di specie, sul sollevamento dei debiti da questi precedentemente contratti, e non più regolarmente onorabili, e mettendo mano alle risorse di questi ultimi, ed al loro patrimonio, costituito anche dai beni comunitativi.

È in tali contingenze che si palesano ed escono allo scoperto come visto gli appetiti di tutti coloro i quali per i motivi più vari aspirano ad impossessarsi delle terre collettive: sicchè le procedure che li riguardano sono non di rado influenzate da interessi individuali, che arrivano in alcuni casi fino al punto di determinare pratiche amministrative.

Alla base di ogni procedura di trasformazione dei beni collettivi in beni patrimoniali c'è – nell'antico regime come oggi – l'affermazione del potere di disponibilità su di essi da parte dei Comuni intesi come persone giuridiche di diritto pubblico, e di conseguenza il superamento della dottrina che ne attribuisce la titolarità alle popolazioni, sovente sulla base di consuetudini immemorabili.

È sulla scorta di tali considerazioni che si rileva come non appena il Comune tenti di attivarsi in questo senso, si muova contemporaneamente anche il Popolo, ricorrendo alle autorità amministrative e giudiziarie con istanze e rivendicazioni atte a dimostrare la pacifica spettanza e titolarità popolare dei beni collettivi.

In questo processo il Comune non può dunque che rimanere in posizione subalterna, potendo al più agire meramente in veste di amministratore di queste ultime, men che mai di soggetto proprietario.

Nel lavoro sin qui proposto, incentrato come visto in prevalenza sui secoli XVII-XIX e sulla particolare situazione in cui versano le campagne dello stato pontificio, si sono affrontate luci ed ombre del paradigma comunitario, sottolineandone l'impatto sulle realtà storiche sottoposte al vaglio, e rilevando, con il conforto soprattutto della documentazione d'archivio, come la questione dei beni collettivi venga alla luce sovente in momenti in cui la società si trova scossa ed agitata da situazioni di crisi e di conflitto, che le impongono di cercare al suo interno le risorse in grado di risollevarla dalle contingenze che la affliggono.

In questa prospettiva ben si comprende allora come la gestione dei beni collettivi da parte dell'autorità centrale e nello specifico del Buon Governo acquisti sempre più rilevanza, ricoprendo, come visto, un ruolo primario nella fitta trama di rapporti e relazioni in forza non soltanto a livello locale, ma anche e soprattutto ai livelli superiori, fra poteri locali ed autorità centrali.

I rapporti fra centro e periferia nell'Italia di età moderna mostrano infatti come la gestione degli assetti collettivi costituisca questione assai cara a molti soggetti, sotto molteplici prospettive ed angolazioni: le terre comuni non costituiscono in questo senso soltanto fonte di sopravvivenza per lo strato più povero della popolazione, che

non ha altri mezzi per sostenersi, ma rappresentano anche il principale patrimonio del ceto degli allevatori, che riesce ad arricchirsi enormemente proprio grazie alla pratica di introdurre i propri capi di bestiame esercitandovi il pascolo gratuitamente.

Forti del diritto collettivo esistente, essi sovente ne abusano, giungendo a snaturarlo, al punto da far intervenire le comunità, che, preoccupate, arrivano a stabilire numero e genere di capi ammessi al pascolo comune.

E a fiutare la crescente valenza economica delle terre collettive sono, come visto, i Comuni stessi, insinuatisi nel rapporto fra individui e proprietà collettive.

L'ausilio delle fonti archivistiche testimonia come la partita dell'esercizio dei poteri da parte dell'autorità centrale sulle realtà locali non si giochi soltanto sul piano del governo del territorio, ma anche sulla gestione di tali assetti.

Entrando nel vivo della specifica questione trattata, e cioè il ruolo della congregazione nel riconoscimento della titolarità collettiva, non può non farsi riferimento al fatto che l'incremento dell'interesse mostrato verso le forme di appartenenza collettiva presenti nelle realtà rurali dell'epoca sia dovuto ad una duplice combinazione di fattori.

Da una parte, infatti, i Comuni vorrebbero poterne disporre, soprattutto allorché vi sia in atto una crisi economica: per le comunità alienare qualche bene equivale a far fronte e sanare immediatamente gli ingenti debiti contratti.

D'altra parte, però, occorre rilevare come i beni collettivi costituiscano anche la valvola di sfogo delle tensioni esistenti fra governo centrale ed autorità periferica, in cui si insinuano considerazioni di carattere economico, giochi di potere, rispetto di interessi particolari, equilibri sociali da tutelare in funzione del mantenimento stesso del potere. L'importanza fondamentale di tali beni viene rappresentata proprio dall'intervento in prima persona del pontefice stesso, che in realtà non è il solo, se come visto anche nella vicina realtà del Granducato di Toscana è proprio il granduca ad intervenire personalmente a regolare queste vicende.

Tranquillità e pace interna costituiscono infatti altrettante valide ragioni per inquadrare il fenomeno comunitario entro una dimensione di salvaguardia e tutela dell'ordine sociale (si ricordi in questo senso come nel periodo in analisi ci si trova pur sempre a pochi anni di distanza dalla rivoluzione francese, e chi detiene il potere si rende conto che ridurre alla fame la popolazione determinerebbe pesanti ripercussioni in termini di equilibri e pace interna statale).

Con riferimento alla situazione italiana, ed in particolare allo stato pontificio ed al granducato di Toscana, due sono le strade percorse, anche se entrambe giungono tuttavia ad un comune approdo, che vede il riconoscimento della esclusiva spettanza e titolarità popolare delle terre in questione.

In Toscana, pur assistendosi a procedure miranti a liquidare tout court il patrimonio collettivo, si nota da parte del potere centrale una maggiore propensione al mantenimento della pace e degli equilibri interni, che passa anche attraverso un atteggiamento che si rivela in certa misura maggiormente rispettoso nei confronti del fenomeno comunitario.

Nello stato pontificio accade invece esattamente il contrario. Dopo un primo momento di apparente sostegno, è il potere centrale a volersi accaparrare i beni collettivi, includendoli nella monumentale riforma economica varata con il *motu proprio* del 19

marzo 1801 di Pio VII, con il quale viene disposta l'incamerazione automatica in capo alla Reverenda Camera Apostolica di tutti i beni comunitativi, fra cui vengono erroneamente ricompresi anche quelli di spettanza popolare.

Nel tentativo di delineare i tratti essenziali di questo intreccio di elementi, diritti, aspettative, ci si è immancabilmente imbattuti nel dibattito, che meriterebbe un'autonoma trattazione, che vede impegnata a tutto campo l'intera storiografia ottocentesca europea, ed in particolare alemanna che, muovendosi al fine di costruire un sistema giuridico alternativo all'ondata dell'imperante spinta alla codificazione francese, si preoccupa di incardinarvi anche l'appartenenza collettiva, proponendo in tal senso varie soluzioni, agevolmente sintetizzabili nelle due elaborazioni, opposte e confliggenti, proposte da romanisti e germanisti.

Tali impostazioni, in particolare quella dei germanisti, recuperante gli istituti degli antichi popoli germanici per descrivere l'appartenenza comune (fra tutti il *condominium iuris germanici*), hanno trovato vasta eco e fortuna fra la dottrina italiana del primo novecento, così influenzata da arrivare in taluni casi a legittimare queste costruzioni al punto da avallarne e dividerne persino l'idea della discendenza germanica del popolo italiano, di cui in esse v'è non troppo timida traccia, strumentale anch'essa a descrivere ed inquadrare il legame fortissimo fra individui, terre comuni, territorio.

In realtà occorre tentare, invece, di depurarsi dall'influenza esercitata da tali sovrastrutture, che cercano di etichettare a tutti i costi l'appartenenza collettiva, indagandola così come naturalmente essa si declina, senza tentare di ricondurla ad alcun sistema astrattamente e rigorosamente preconstituito. Ed in questo senso diviene utile guardare non tanto ai profili strettamente proprietari della *res terra*, quanto piuttosto alle molteplici forme di godimento esercitabili sulla stessa, alla disciplina dei frutti ad esempio, che vede l'automatica spettanza in capo al popolo dei frutti naturali, non ottenuti *cum labore*, senza quindi l'intervento dell'uomo.

Non si è caduti inoltre nella tentazione, pur forte per molti, di elaborare una disciplina compiuta ed unitaria del fenomeno comunitario, né di ricostruire un rigido schema entro cui incardinarlo: si è tenuto conto piuttosto della frammentarietà e del particolarismo che lo caratterizza, e che lo rende difficilmente riducibile ad unità.

Dall'analisi così condotta è emersa una realtà rurale delle campagne italiane assai composita, entro cui le terre comuni appaiono non soltanto largamente diffuse, ma fortemente radicate all'interno della cellula comunità, che in esse vede non soltanto una fonte di prosperità, di sostentamento, di sicurezza in caso di difficoltà, ma addirittura il connotato intrinseco della propria identità.

È l'appartenenza alla comunità infatti a determinare e disciplinare la capacità, in capo al singolo individuo, di esercitare i propri diritti sul bene collettivo, *uti singulus et uti civis*.

Se si guarda dunque al nesso fra crisi, difficoltà economiche e beni comunitari ben si comprende come negli ultimi anni i beni collettivi stiano vivendo un vero e proprio revival, anche se si deve constatare come oggi si tenda a fare del concetto di bene comune un grande contenitore ibrido, arrivando a definire e rendere con tale qualifica le cose più variegate, snaturandone in questo modo la sua vera essenza.

Non deve quindi allora stupire il rinnovato interesse per questa tematica, interesse che sembra rinverdersi e riaffiorare nella storia appunto ogni qual volta emergano conflitti, difficoltà, crisi economiche: ecco che le comunità ricordano e cercano i propri beni comuni, letteralmente vi si ‘aggrappano’ per risolvere i propri problemi, procedendo nella maggior parte dei casi alla loro liquidazione, a volte addirittura alla loro svendita, pur di risollevare le proprie dissestate economie.

Quel che accade oggi per effetto della crisi economica mondiale, che si è abbattuta in particolar modo sul continente europeo, e più nello specifico sui paesi mediterranei, non è forse allora assimilabile a quanto accadeva nel 1801, allorchè Papa Pio VII si rendeva conto che la situazione in cui versava lo Stato Pontificio non era più altrimenti procrastinabile, al punto che solo un massiccio processo di incameramento dei beni comunitativi lo avrebbe salvato dalla bancarotta? Pare proprio che sia così: non di rado anche nell’Italia degli anni 2000 si è assistito e si assiste tuttora a proposte e tentativi di svendita del patrimonio immobiliare nazionale. Questo recente revival dei beni collettivi pone questi ultimi finalmente per la prima volta dopo molti decenni in una luce completamente scevra dalle interpretazioni negative date fino a tutto il secolo scorso, dando conto del fatto che anche oggi le comunità sono alla ricerca non soltanto di risorse economiche con cui risollevarsi, ma anche e soprattutto di valori comuni e connotati identitari entro cui riconoscersi e sentirsi al sicuro in periodi di incertezza ed instabilità.



## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Potere, società e popolo nell'età sveva (1189-1210). Atti delle quinte giornate romano-sveve, Bari-Conversano 26-28 ottobre 1981*, Bari, 1983

AA.VV., *Pro Tribunali sedentes. Le magistrature giudiziarie dello Stato pontificio e i loro archivi. Atti del convegno di studi, Spoleto, 8-10 novembre 1990*, in <Archivi per la storia >, n. 1-2, (IV), 1991

AA.VV., *Statuti, città, territori in Italia e Germania tra Medioevo ed Età moderna, Annali dell'Istituto storico italo-germanico, Quaderno 30*, Bologna, 1991

ACIDINI LUCHINAT C., *Taddeo e Federico Zuccari: fratelli pittori del Cinquecento*, vol. I, Milano-Roma, 1998

AGO R., *Carriere e clientele nella Roma barocca*, Roma-Bari, 1990

AGO R., BORRELLO B., *Famiglie. Circolazione di beni, circuiti di affetti in età moderna*, Roma, 2008

AGO R., *Giochi di squadra: uomini e donne nelle famiglie nobili del XVII secolo*, in M.A. VISCEGLIA, a cura di, *Signori, patrizi e cavalieri in Italia centro-meridionale nell'Età moderna*, Roma-Bari, 1992, pp. 256-264

AHRENS H., *Juristische Enzyklopädie oder organische Darstellung der Rechts- und Staatswissenschaft auf Grundlage einer ethischen Rechtsphilosophie*, Wien, 1855, anche nella traduzione italiana, *Enciclopedia giuridica ovvero Esposizione organica della scienza del diritto e dello Stato, fondata sui principii di una filosofia etico-legale del professore H. Dr. Ahrens, prima versione italiana pei dottori in legge Eisner e Marengi*, volume I, Milano e Verona, 1856

AIMO P., *Stato e poteri locali in Italia, 1858-1995*, Roma, 1997

ALBANI G.G., *Cardinalatu Liber, Romae*, 1541

ALBERGATI F., *Libri tre del cardinale*, Bologna, 1599

ALBERI E., *Le relazioni degli ambasciatori veneti al Senato; raccolte, annotate ed edite da Eugenio Alberi*, Serie II, voll. I-V, Firenze, 1839

ALBERIGO G., *Diplomazia e vita della Chiesa nel XVI secolo*, in <Critica storica>, 1, (1962), pp. 49-69

ALBERIGO G., *Ricerche storiche sul cardinalato*, Firenze, 1967

ALIDOSI PASQUALI G.N., *Li gonfalonieri di giustizia del popolo et commune di Bologna. Dall'anno 1321 fino all'anno 1327. E dal 1376 fino al 1616*, Bologna, 1616

AMEYDEN T., *La storia delle famiglie romane*, I, Roma, 1910

AMIRA K., *Grundriss des germanischen rechts*, 5, Berlin, 1913

ANDRETTA S., *Clemente XI, papa*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 26, 1982, pp. 302-320

ANONIMO, *Istruzione per l'Ill.mo e Rev.mo Sig. Cardinale Montalto nipote di N. Signore Sisto V, fatta nell'anno 1587*, in *La prima parte del Thesoro Politico*, Colonia, 1589, pp. 458-481

ANONIMO, *La prima parte del Thesoro Politico, in cui si contengono Relationi, Istruzioni, Trattati e vari Discorsi, pertinenti alla perfetta intelligenza della ragion di stato et all'intera cognitione de gli Interessi, & dipendenze, de' più gran Principi, & Signori del Mondo. Raccolto per Comin Ventura da esemplari dell'Acad. Ital. Di Colonia*, Milano, 1600

ANSELMINI A., *I rapporti tra Roma e Madrid nei secoli XVI e XVII: arte, diplomazia e politica*, Roma, 2015

ANTONELLI L., CAPRA C., INFELISE M., a cura di, *Per Marino Berengo. Studi degli allievi*, Milano, 2000

ANTONIBON F., *Le relazioni a stampa di ambasciatori veneti*, Padova, 1939

ARNOLFINI P., *Narratione della morte, et solenni essequie dell'Illustr.mo et Reverend.mo signor cardinale Antonio Maria Salviati. Con la dichiarazione dell'Apparato funerale fattogli in Roma dall'Ill.mo sig. Lorenzo Salviati suo Nipote, nella chiesa di S. Iacomo in Augusta, dal medesimo cardinale edificata*, Roma, 1603

ARTIMINI B., MAZZUCCHI C., a cura di, *Raccolta delle decisioni della Rota Fiorentina dal 1700 al 1808*, Firenze, 1836-1843

ASCHERI M., *Tribunali, giuristi e istituzioni dal Medioevo all'Età moderna*, Milano, 1989

ASSERETO G., *Galeotti, Leopoldo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 51, Roma, 1998

AYMARD M., *Pour une histoire des élites dans l'Italie moderne*, in AA.VV., *La famiglia e la vita quotidiana in Europa dal '400 al '600. Fonti e problemi. Atti del Convegno internazionale di Milano, 1-4 dicembre 1983*, Milano, 1986, pp. 207-219



AYMARD M., a cura di, *Storia d'Europa. L'Età moderna. Secoli XVI-XVIII*, vol. IV, Torino, 1995

BACCRABÈRE G., *Visite canonique de l'Evêque, Visite canonique du supérieur religieux, Visite canonique du vicaire forain*, in *Dictionnaire de droit canonique, avec un sommaire de l'histoire et des institutions et de l'état actuel de la discipline*, publié sous la direction de R. Naz avec le concours d'un grand nombre de collaborateurs, 7, Paris, 1965, coll. 1511-1619

BALANI D., *Ricerche per una storia della burocrazia piemontese nel Settecento*, in <L'educazione giuridica>, IV, II, *Il pubblico funzionario, modelli storici e comparativi*, Perugia, 1981, pp. 593-639

BALDINI A.E., *Puntigli spagnoleschi e intrighi politici nella Roma di Clemente VIII. Girolamo Frachetta e la sua relazione del 1603 sui cardinali*, Milano, 1981

BARBAGLI M., KERTZER D.I., *Storia della famiglia in Europa. Dal Cinquecento alla Rivoluzione francese*, Roma-Bari, 2001

BARBICHE B., *Clément VIII et la France (1592-1605). Principes et réalités dans les instructions générales et les correspondances diplomatiques du Saint Siège*, in G. LUTZ, a cura di, *Das Papsttum die Christenheit*, Tübingen, 1994, pp. 99-118

BARBICHE B., *La politique de Clément VIII à l'égard de Ferrare en novembre et décembre 1597 et l'excommunication de César d'Este*, in <Mélanges d'archéologie e d'histoire>, 74, (1963), *Mélanges de l'École française de Rome*, pp. 289-328

BARBICHE B., S. DE DAINVILLE-BARBICHE, *Les pouvoirs des légats « a latere » en France et leurs facultés au XVIe et XVIIe siècles*, in M. MACCARONE, A. VAUCHEZ, a cura di, *Échanges religieux entre la France et l'Italie du Moyen Âge à l'époque moderne*, Ginevra, 1987, pp. 259-277

BAROZZI N., BERCHET G., a cura di, *Le relazioni lette al Senato degli ambasciatori veneti*, s. 3, I, Venezia, 1877

BARTOLOTTI M., *Sui capitoli di Niccolò V per la città di Bologna nella storia del conflitto col governo centrale*, in <Annali della facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Macerata>, (III-IV) 1970-1971, pp. 513-553

BAZZONI A., *Gli archivi di Roma*, in <Archivio storico italiano>, tomo XVI, Firenze, 1872, pp. 461-470

BÉAUR G., *Histoire agraire de la France au XVIIIe siècle. Inerties et changements dans les campagnes françaises à la fin de l'époque moderne (jusqu'en 1815)*, Paris, 2000

BÉAUR G., dir., *La terre et les hommes. France et Gran Bretagne (XVIIe-XVIIIe siècle)*, Paris, 1998

BÉAUR G., *Révolution et redistribution des richesses dans les campagnes: mythe ou réalité?* in <Annales historique de la Révolution Française>, n° 2, Paris, 2008

- BECATTINI F., *Istoria dell'Inquisizione, ossia del S. Uffizio*, Milano, 1797
- BECCHIS M., *Lorenzetti, Ambrogio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 65, Roma, 2005
- BELDON SCOTT J., *Images of Nepotism: the painted ceilings of Palazzo Barberini*, Princeton, 1991
- BELTRAMI G., *Notizie su prefetti e referendari della Segnatura apostolica desunte da brevi di nomina*, Città del Vaticano, 1972
- BELVEDERI R., *G.B. diplomatico*, Rovigo, 1947
- BELVEDERI R., *G. Bentivoglio e la politica europea del suo tempo, 1607-1621*, Padova, 1962
- BENTIVOGLIO G., *Memorie del Cardinale Bentivoglio, con le quali descrive la sua Vita e non solo le cose a lui successe nel corso di essa, ma insieme le più notabili ancora occorse nella Città di Roma*, in *Italia et altrove*, libro I, Venetia, 1648
- BENZONI G., *Dolfin, Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XL, 1991, pp. 519-532
- BENZONI G., *Paruta, Paolo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXXXI, 2014, pp-----
- BENZONI G., ZANATO T., a cura di, *Storici e politici veneti del Cinquecento e del Seicento*, Milano-Napoli, 1982
- BERENGO M., *Il Cinquecento*, in AA. VV., *La storiografia italiana negli ultimi venti anni*, Milano 1970, pp. 487-501
- BERNASCONI M., *Il cuore irrequieto dei papi. Percezione e valutazione ideologica del nepotismo sulla base dei dibattiti curiali del XVII secolo*, Bern, 2004
- BERNINI D., *Istorie di tutte l'eresie, descritta da Domenico Bernino, sin' all'anno 1700*, Venezia, 1745
- BERTINI F., *Buon governo e comunità nello Stato pontificio del Settecento*, in <Roma moderna e Contemporanea>, III/3, pp. 759-786
- BESLEY T., *Principal Agent? The Political Economy of Good Government*, Oxford, 2006
- BIANCA C., *Martino V*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, 71, Roma, 2008, pp. 277-287
- BIANCA C., *Martino V*, in *Enciclopedia dei papi*, II, Roma [2000], pp. 619-634

BIANCHINI M., *La tassazione nella seconda scolastica a negli scritti politici dell'Italia cinque-seicentesca*, in H. KELLENBENZ, P. PRODI, a cura di, *Fisco, religione, Stato nell'età confessionale*, Bologna, 1989, pp. 43-62

BINET E., *Idea del buon governo*, Venetia, 1664

BIROCCHI I., FABBRICATORE E., *De Luca, Giovanni Battista*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, pp. 685-689

BIROCCHI I., MATTONE A., a cura di, *Il diritto patrio tra diritto comune e codificazione (secoli XVI-XIX)*, Roma, 2006

BIROCCHI I. e PETRONIO U., a cura di, *Scritti/Ennio Cortese*, Spoleto, 1999

BIZZOCCHI R., *Politica fiscale e immunità ecclesiastica nella Toscana medicea fra Repubblica e Granducato (secoli XV-XVIII)*, in H. KELLENBENZ, P. PRODI, a cura di, *Fisco, religione, Stato nell'età confessionale*, Bologna, 1989, pp. 355-385

BLOCH M., *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*, Milano, 1979

BLOCH M., *La lutte pour l'individualisme agraire dans la France du XVIII siècle*, in <Annales d'histoire économique et sociale>, Paris, 1930

BLOCH M., *La société féodale*, Paris, 1939

BLOCH M., *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*, Paris, 1930

BOBBIO N., a cura di, *Carlo Cattaneo e gli Stati uniti d'Italia*, Torino, 1945

BOBBIO N., *Governo degli uomini o governo delle leggi?* in ID., *Il futuro della democrazia*, Torino 1991

BOBBIO N., *Governo misto*, in *Dizionario di politica*, Torino, 2004

BOBBIO N., *Il Buongoverno*, in *Atti della Accademia Nazionale dei Lincei*, Roma, 1983

BOBBIO N., *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, 1996

BOGNETTI G.P., *La proprietà della terra nel passaggio dal mondo antico al medioevo occidentale*, in *Dopo il primo convegno internazionale di diritto agrario. Valutazioni e prospettive in un incontro di giuristi italiani (Firenze 22-24 ottobre 1955)*, Milano, 1958, p. 129 ss., confluito poi in *Studi sulle origini del comune rurale*, a c. di F. SINATTI D'AMICO e C. VIOLANTE, Milano, 1978, p. 290 ss.

BOGNETTI G.P., *Studi sulle origini del comune rurale*, in F. SINATTI D'AMICO e C. VIOLANTE, a cura di, Milano, 1978, pp. 1-262

BOGNETTI G.P., *Sulle origini dei comuni rurali nel Medioevo (con speciali osservazioni pei territorii milanese e comasco)* in *Studi nelle scienze giuridiche e sociali pubblicati dall'Istituto di esercitazioni presso la Facoltà di Giurisprudenza*, Pavia, 1926-27, confluito in *Studi sulle origini del comune rurale*, a c. di F. SINATTI D'AMICO e C. VIOLANTE, Milano, 1978, pp. 1-262

BONCOMPAGNI LUDOVISI I., *Le riflessioni sopra i chirografi di N.S. Papa Pio VI de '25 ottobre e 7 novembre 1780, riguardanti la pubblica economia di Bologna. Esaminate*, Bologna, 1781

BONELLI G., *I concetti di comunione e di personalità nella teorica delle società commerciali*, in *Rivista di diritto commerciale, industriale, marittimo*, I, 1903

BONGIOVANNI C., G. ROSTIROLLA, a cura di, *Ruggero Giovannelli: "musicista eccellentissimo e forse il primo del suo tempo": atti del Convegno internazionale di studi, Palestrina e Velletri, 12-14 giugno 1992*, Palestrina, 1998

BONOLI P., *Storia di Forlì*, Forlì, 1826

BORGIA S., *Memorie storiche della pontificia città di Benevento*, Roma, 1763

BORROMEO A., *Cesi, Bartolomeo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XXIV, 1980, pp. 246-247

BORROMEO A., *Clemente VIII*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XXVI, 1982, pp. 259-282

BORROMEO A., *Clément VIII, la diplomatie pontificale et la paix de Vervins*, in J.F. LABOURDETTE, J.P. POUSSOU, M.C. VIGNAL, a cura di, *Le Traité de Vervins*, Parigi, 2000, pp. 323-344

BOTERO G., *Della ragion di Stato*, Venezia 1589-1598

BOTERO G., *Discorso intorno allo Stato della Chiesa, preso dalla parte dell'ufficio del Card. che non è stampato*, in *Relatione della Repubblica Venetiana, di Giovanni Botero Benese, al Serenissimo Principe, et all'Illustrissimo et Eccellentissimo Senato di Venetia. Con un Discorso intorno allo Stato della Chiesa*, Venetiis, 1605

BOTERO G., *Discorso intorno allo Stato Pontificio*, Venezia, 1605

BOTTA C., *Storia della guerra dell'indipendenza degli Stati Uniti d'America*, ristampa alla prima edizione (Parigi, 1809), a cura di A. EMINA, Soveria Mannelli, 2010

BOUCHERON P., *Le bon Gouvernement. Peinture et politique à Sienne*, in <Annales. Histoire, sciences sociales>, 60 (2005), pp. 1137-1201

BOUREAU A., *Introduction a C. GAUWARD*, a cura di, *L'enquête au Moyen Age. Études réunies par C. Gauward*, Roma, 2008, pp. 1-10

BOUTRY P., *P. V*, in P. LEVILLAIN, a cura di, *Dizionario storico del papato*, II, Milano, 1996, pp. 1085-1087

BRUNELLI G., *Il primo registro della congregazione della Sacra Consulta*, online al link: [https://www.academia.edu/6738684/Il\\_primo\\_registro\\_della\\_Sacra\\_Consulta](https://www.academia.edu/6738684/Il_primo_registro_della_Sacra_Consulta)

BRUNELLI G., *Le istituzioni temporali dello Stato della Chiesa. Dispense didattiche per il corso di istituzioni politiche*, Roma, 2008

BRUNELLI G., *Politica europea e riforma tridentina: le istruzioni generali di P. V ai diplomatici pontifici (1605-1621)*, in <Rivista di storia e letteratura religiosa>, XLI (2005), pp. 579-584

BRUNETTI M., *Priuli*, in *Enciclopedia italiana*, 1935

BUCOLO R., *Antonio Maria Salviati e la collezione di antichità del palazzo alla Lungara*, in <Archeologia classica>, vol. LVIII, n.s. 8, 2007, pp. 293-315

BURKE P., *Southern Italy in 1590s: hard times or crisis?*, in P. CLARK, a cura di, *The European crisis of the 1590s. Essays in comparative history*, London, 1985, pp. 177-190

CADDEO R., a cura di, *Carlo Cattaneo. Epistolario*, vol. II, Firenze, 1952

CAFARO V., *Il cardinale G. B., la sua vita e l'opera*, Pozzuoli, 1925

CAFFIERO M., *L'erba dei poveri. Comunità rurale e soppressione degli usi collettivi nel Lazio*, Roma, 1982

CAFFIERO M., *Solidarietà e conflitti. Il sistema agrario consuetudinario tra comunità rurale e potere centrale (Lazio XVIII-XIX secolo)*, in *Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen age, Temps modernes*, T 100. n° 1, 1988. pp. 373-399

CALASSO F., *Medioevo del diritto*, Milano, 1954

CALLEGARI E., *La devoluzione di Ferrara alla S. Sede (1598)*, in <Rivista storica italiana>, XII, 1895, pp. 1-57

CAMBIANO G., in *Come una nave in tempesta. Il governo della città in Platone e Aristotele*, Roma-Bari, 2016

CANCEDDA F., *Figure e fatti intorno alla biblioteca del cardinale Imperiali, mecenate del '700*, Roma, 1995

CANDELORO G., a cura di, *Discorsi politici*, Bologna, 1943

CAPECELATRO E., *Selectiorum consultationum iuris, in variis ac frequentioribus facti contingentis*, vol. 2, Neapoli, 1664

CAPIBLANCUS I.F., *Tractatus de iure et officio baronum. Erga vassallos burgenses...*, Neapoli, 1666

CAPITANI O., a cura di, H. Pirenne, *Le città del Medioevo*, Roma-Bari, 1985

CAPRA C., *Berengo, Marino*, in <Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Storia e Politica>, 2013, online, [http://www.treccani.it/enciclopedia/marino-berengo\(altro\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/marino-berengo(altro)/)

CARACCILOLO A., *I bilanci dello Stato ecclesiastico fra XVI e XVIII secolo: una fonte e alcune considerazioni*, in <Mélanges en l'honneur de Fernand Braudel>, II, Toulouse, 1973, pp. 99-203

CARACCILOLO A., *Sovrano pontefice e sovrani assoluti*, in <Quaderni storici>, 52 (1983), pp. 279-286

CARAFÀ F., *Costituzione per il buon governo della città di Comacchio e sue attenenze. dell'Eminentissimo, e Reverendissimo Signor Cardinale Francesco Carafa, Legato a Latere della Città, e Ducato di Ferrara &c.*, Comacchio, 1780

CARAVALE M., *La finanza pontificia nel Cinquecento: le province del Lazio*, Camerino, 1974

CARAVALE M., CARACCILOLO A., *Lo Stato Pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in M. CARAVALE, A. CARACCILOLO, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino, 1978

CARAVALE M., CARACCILOLO A., *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino, 1978

CARBONI M., *L'evoluzione del debito pubblico nella periferia pontificia in età moderna: il caso della legazione di Bologna*, in G. DE LUCA, A. MOIOLI, a cura di, *Debito pubblico e mercati finanziari in Italia. Secoli XIII-XX*, Milano, 2007, pp. 243-250

CARDILLI R., *La nozione giuridica di fructus*, Napoli, 2000

CARLOTTI M., *Il bene di tutti: gli affreschi del buon governo di Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Pubblico di Siena*, Firenze, 2010

CAROCCI G., *Lo Stato della Chiesa nella seconda metà del secolo XVI. Note e contributi*, Milano, 1961

CAROCCI S., *Governo papale e città nello Stato della Chiesa. Ricerche sul Quattrocento*, in *Principi e città alla fine del Medioevo, V Convegno di studi del Centro di studi sulla civiltà del tardo medioevo (San Miniato 20-23 ottobre 1994)*, a cura di S. GENSINI, Pisa, 1996

CAROCCI S., *Il nepotismo nel Medioevo. Papi, cardinali e famiglie nobili*, Roma, 1999

CAROCCI S., *Patrimonium Sancti Petri*, in *Federico II. Enciclopedia Federiciana*, Roma, 2005, II, pp. 483-491

CAROCCI S., *Regimi signorili, statuti cittadini e governo papale nello Stato della Chiesa (XIV e XV secolo)*, in *Signori, regimi signorili e statuti nel tardo Medioevo (VII Convegno del Comitato italiano per gli studi e le edizioni delle fonti normative, Ferrara 5-7 ottobre 2000)*, a cura di R. DONDARINI, G. M. VARANINI, M. VENTICELLI, Bologna 2003

CARONI P., *La scissione fra Comune patriziale e Comune politico nel Ticino*, in <Archivio storico ticinese>, Bellinzona, n. 15 (1963)

CARONI P., *Le origini del dualismo comunale svizzero*, Milano, 1964

CASANOVA C., *Comunità e governo pontificio in Romagna in età moderna*, Bologna, 1981

CASANOVA C., *Da "parziale" a "buono ecclesiastico". Continuità o rottura?*, in G. TOCCI, a cura di, *Persistenze feudali e autonomie comunitative in stati padani fra Cinque e Settecento*, Bologna, 1988, pp. 247-261

CASANOVA C., *Gentilhuomini ecclesiastici. Ceti e mobilità sociale nelle Legazioni pontificie (secc. XVI-XVIII)*, Bologna, 1999

CASANOVA C., *Gli ordinamenti amministrativi delle minori comunità*, in G. TOCCI, a cura di, *Le comunità negli Stati italiani d'Antico regime*, Bologna, 1989, pp. 107-120

CASANOVA C., *Governo ed economia a Faenza nel secondo '700*, in <Studi Romagnoli>, XXIV, 1973, pp. 459-481

CASANOVA C., *Le mediazioni del privilegio. Economia e poteri nelle legazioni pontificie del '700*, Bologna, 1984

CASSANDRO G.I., *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Bari, 1943

CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1967

CASTELLANO P., *Lo Stato Pontificio ne' suoi rapporti geografici, storici, politici secondo le ultime divisioni amministrative, giudiziarie ed ecclesiastiche*, Roma, 1837

CASTELNUOVO E., *Ambrogio Lorenzetti: il buon governo*, Milano, 1995

CASTELNUOVO E., *Famusissimo et singularissimo maestro*, in A.L. *Il Buon Governo*, a cura di E. CASTELNUOVO, Milano, 1995

CASTELNUOVO FRIGESSI D., a cura di, C. Cattaneo. *Opere scelte*, vol. IV, *Scritti: 1852-1864, storia universale e ideologia delle genti*, Torino, 1972

CATTANEO C., *Industria e morale*, in *Atti della Società d'Incoraggiamento d'Arti e Mestieri*, Milano, 1845, pp. 3-11, ripubblicato in *Alcuni Scritti*, III, pp. 266-275; SCEI, I, pp. 103-114, con il titolo di *Agricoltura e morale*, poi confluito in ID., *Scritti economici...*, vol. III

- CATTANEO C., *L'agricoltura inglese e la nostra*, in *Scritti economici*, cit., vol. III
- CATTANEO C., *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, in *Il Crepuscolo*, nn. 42, 44, 50, 52, ottobre-dicembre 1858
- CATTANEO C., BOBBIO N., *Stati Uniti d'Italia. Scritti sul federalismo democratico*, Roma, 2010
- CATTANEO C., *Scritti storici e geografici...*
- CATTANEO C., *Su la bonificazione del piano di Magadino*, in *Scritti economici*, vol. III, cit., pp. 187-189
- CAVANNA A., *Influenze francesi e continuità di aperture europee nella cultura giuridica dell'Italia dell'Ottocento*, in *Studi di Storia del diritto*, III, Milano, 2001, p. 719 ss
- CAVANNA A., *Mito e destini del Code Napoléon in Italia*, in *Europa e diritto privato*, 1, Milano, 2001, pp. 85-129
- CECHELLI C., *Bibliografia del mondo 'barbarico'*, Città di Castello, 1954
- CERULLI IRELLI V., *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in corso di pubblicazione su *Quaderni Fiorentini*, Milano, 2016
- CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983
- CERVATI G., *Appunti sulla titolarità da parte del comune dei diritti d'uso civico*, in <Rivista giuridica umbro-abruzzese>, 1962, p. 74 ss.
- CERVATI G., *I Comuni e l'agricoltura*, in <Rivista giuridica Umbro-Abruzzese>, 1961, p. 425 ss.
- CERVATI G., *Profili storico-giuridici dei demani collettivi e degli usi civici*, in <Nuovo diritto agrario>, ----, p. 301 ss.
- CERVATI G., *Terre comuni e usi civici*, in <Il Comune democratico>, 1973, p. 31 ss.
- CHATER J., *Musical patronage in Rome at the turn of the seventeenth century: the case of cardinal Montalto*, in <Studi musicali>, 16, 1987, pp. 179-227
- CHAUVARD J.F., «Come se fosse stato il papa medesimo». *La legazione del cardinal Pietro Aldobrandini (1600-1601) e la sua rievocazione*, in J.F. CHAUVARD, A. MERLOTTI, M.A. VISCEGLIA, a cura di, *Casa Savoia e curia romana dal Rinascimento all'unità d'Italia*, Roma, 2015, pp. 195-229
- CHERUBINI L., *Magnum Bullarium Romanum ab Leone Magno usque ad S.D.N. Clemente X ... Editio novissima. Accedunt, prout in Editione Romana, Vitae omnium Pontificum, Appendices insuper suis locis restituti. Cum rubricis, summariis, scholis, et indicibus locupletissimis, Tomus tertius, A Clemente VIII ad Gregorium XV*, Luxemburgi, 1742



- CHIABÒ M., a cura di, *Alle origini della nuova Roma: Martino V (1417-1431). Atti del convegno di Roma, 2-5 marzo 1992*, Roma, 1992
- CHITTOLINI G., *Introduzione a, ID., Potere e società negli Stati regionali italiani del '500 e '600*, Bologna, 1978, pp. 7-47
- CHITTOLINI G., *La crisi degli ordinamenti comunali e le origini dello Stato nel Rinascimento*, Bologna, 1979
- CHITTOLINI G., *La crisi delle libertà comunali e le origini dello Stato territoriale*, in <Rivista Storica Italiana>, LXXX, 1970, pp. 99-120, anche in ID., *La formazione dello Stato regionale e l'istituzione del contado*, Torino, 1979, pp. 1-35
- CHITTOLINI G., *La formazione dello Stato regionale e l'istituzione del contado: ricerche sull'ordinamento territoriale del dominio fiorentino agli inizi del secolo XV*, in AA.VV., *Egemonia fiorentina ed autonomie locali nella Toscana del primo Rinascimento: vita, arte, cultura*, Pistoia, 1978, pp. 17-70
- CHITTOLINI G., MOHLO A., SCHIERA P., a cura di, *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra Medioevo ed età moderna*, Bologna, 1994
- CIABATTA F., *De Reverenda Camera Apostolica*, Roma, 1869
- CIARLANTI G.V., *Memorie storiche del Sannio chiamato oggi Principato Ultra*, Isernia, 1644
- COGNETTI S., *Legge amministrazione giudice. Potere amministrativo fra storia e attualità*, Torino, 2014
- COHELLIO G., *Bolle di sommi pontefici. Risoluzioni e decreti concernenti l'interesse delle Comunità dello Stato Ecclesiastico*, Roma, 1642, anche nella successiva edizione del 1699
- COHELLIO G., *Commentaria ad Bullam X Clementis Papae VIII de bono regimine rerum ad dictas Universitates spectantium*, Coloniae Allobrogum, 1699
- COHELLIO G., *De Bono Regimine rerum ad universitates spectantium, in bullam x Clementis papae VIII commentaria, a Jacobo Cohellio, ... lucubrata... et eruditione repleta Caroli Cartharii ...*, Romae, 1656
- COHELLIO G., *Notitia cardinalatus: in qua nedum de S.R.E. cardinalium, origine, dignitate, preeminentia, et privilegijis, sed de praecipuis Romanae aulae officialibus uberrime pertractatur*, Romae, 1653
- COLLIVA P., *Bologna dal XIV al XVIII secolo: "governo misto" o signoria senatoria?*, in A. BERSELLI, a cura di, *Storia dell'Emilia Romagna*, II, Bologna, 1977, pp. 13-34
- COMETA M., VACCARO S., a cura di, *Lo sguardo di Foucault*, Roma, 2007

CONTE E., *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in M.R. MARELLA, a cura di, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, pp. 43-60

CONTE E., *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografia*, in <Rivista di diritto agrario>, n°78, 1999, pp. 181-205

CONTE E., *Demanio feudale, Demanio regio*, in <Enciclopedia Federiciana>, Roma, 2005, *ad voces*

CONTE E., *Diritto comune. Storia e storiografia di un sistema dinamico*, Bologna, 2009

CONTE E., *Gewere, vestitura, spolium: un'ipotesi di interpretazione*, in *Mélanges en l'honneur d'Anne Lefèbvre – Teillard*, Paris, 2009, pp. 169-191

CONTE E., «Storicità del diritto». *Nuovo e vecchio nella storiografia giuridica attuale*, in *Storica*, n° 22, Roma, 2002, pp. 135-162, apparso in Francia con il titolo *Droit médiéval. Un débat historiographique italien*, in *Annales. Histoire, Sciences sociales*. 57<sup>e</sup> année, n° 6, 2002, pp. 1593-1613

CONTE E., MANNINO V., VECCHI P.M., *Uso, tempo, possesso dei diritti. Una ricerca storica e di diritto positivo*, Torino, 1999

COPPI A., *Discorso sulle finanze dello Stato pontificio dal secolo XVI al principio del XIX*, Roma, 1855

CORBIN A., *Préface a N. VIVIER, Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France, 1750-1914*, Paris, 1998

CORTESE E., *Catasto (storia). Età medievale e moderna*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, 1960, pp. 486-494, anche in I. BIROCCHI, U. PETRONIO, a cura di, *Scritti/Ennio Cortese*, Spoleto, 1999, pp. 1195-1216

CORTESE E., *Demanio in generale*, in <Enciclopedia del diritto>, vol. XII, Milano, 1964, pp. 70-83, anche in I. BIROCCHI e U. PETRONIO, a cura di, *Scritti/Ennio Cortese*, Spoleto, 1999, pp. 1233- 1246

COZZI G., *Stato e Chiesa. Un confronto secolare*, in <Venezia e la Roma dei papi>, Milano, 1987

COVARRUBIAS Y LEYVA D., *Quaestionum Practicarum, earumque resolutionum amplissimarum, liber unus*, Francofurti ad Moenum, MDLXXVII

CRETTE DE PALLUEL F., *Memoire sur l'amelioration des biens communaux, le dessèchement des Marais, le défrichement des Terres incultes et la replantations des Bois; avec les moyens de procéder à leur partage*, Paris, 1790

CRISPINO G., *Trattato della visita pastorale*, Napoli, 1682

- CURIS G., *Buon Governo, Congregazione del*, in *Enciclopedia italiana*, 1930
- DA LURI B., *Elogio di Guido II Bentivoglio d'Aragona, cardinale*, Venezia, 1748
- DANELON VASOLI N., *Gennarelli, Achille*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 53, Roma, 2000, pp. 102-106
- DANI A., *Appunti sulle relazioni di visita nello Stato della Chiesa in età moderna: una documentazione trascurata ma di notevole interesse*, in P. CHERUBINI, G. NICOLAJ, *Sit liber gratus, quem servulus est operatus. Studi in onore di Alessandro Pratesi per il suo novantesimo compleanno*, tomo 2, Città del Vaticano, 2012, pp. 1135-1146
- DANI A., *Aspetti e problemi giuridici della sopravvivenza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea*, in <Archivio storico italiano>, 580, 1999, pp. 285-326
- DANI A., *Frutti naturali Frutti naturali e domini comunitari nell'esperienza giuridica di Antico Regime*, in <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, 2006, fasc. 1, pp. 105-120
- DANI A., *Giovanni Battista De Luca*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti. Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, direttori scientifici P. CAPPELLINI, P. COSTA, M. FIORAVANTI, B. SORDI, Roma, 2012, pp. 177-180
- DANI A., *Giovanni Battista De Luca divulgatore del diritto. Una vicenda di impegno civile nella Roma barocca*, Roma, 2012
- DANI A., *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in <Historia et Ius>, 6, 2014, paper 7, pp. 1-48, url: <http://www.historiaetius.eu>
- DANI A., *Le visite negli Stati italiani di Antico regime*, in <Le carte e la storia>, 1, 2012, pp. 42-62
- DANI A., *Le visite secolari in alcune sistemazioni dottrinali seicentesche*, in P. MAFFEI, G.M. VARANINI, a cura di, *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri*, 2014, pp. 319-328
- DANI A., *Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi*, in <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, 2005, fasc. 1, pp. 61-84
- DANI A., *Stato e bene comune nel pensiero di Giovanni Battista De Luca*, in R. COPPOLA, E. LAVORÀNO, a cura di, *Alla riscoperta del Cardinale Giovanni Battista De Luca giureconsulto, Atti del Convegno nazionale*, Venosa, 2016, pp. 113-138
- DANI A., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna, 2003
- D'ASTE F.M., *Metodo della santa visita apostolica*, Otranto, 1706
- D'AVINO V., *Enciclopedia dell'ecclesiastico, ovvero Dizionario della Teologia dommatica e morale, del diritto canonico, delle principali nozioni bibliche, della*

*storia della Chiesa, de'ss. padri, dei grandi scrittori ecclesiastici, dei papi, dei concilii generali, degli scismi, delle eresie, della liturgia, etc.*, tomo 1, Napoli, 1843

DE ANGELIS P., *Il cardinale Antonio Maria Salviati, 1536-1602: benefattore insigne degli ospedali di San Giacomo in Augusta e di San Rocco delle Partorienti*, Roma, 1952

DE BARANDIÉRY-MONTMAYEUR ESSUILE J.F. (COMTE D'), *Traité politique et économique des communes, ou Observations sur l'Agriculture, sur l'origine, la destination et l'état actuel des biens communs, et sur le moyens d'en tirer les secours les plus puissants et les plus durables pour les Communautés qui les possèdent, et pour l'État*, Paris, 1770

DE BEAUCHAMP A., *Histoire des malheurs et de la captivité de Pie VII*, Paris, 1814

DE BEAUCHAMP A., *Storia delle sciagure del S.P. Pio 7. sotto il regno di Napoleone Buonaparte, con li documenti giustificativi e diplomatici, nei quali ritrovasi anche l'istoria del Concilio di Parigi dell'anno 1811*, Palermo, 1823

DE BENEDICTIS A., *Governo cittadino e riforme amministrative a Bologna nel '700*, in AA.VV., *Famiglie senatorie e istituzioni cittadine a Bologna nel Settecento*, Bologna, 1980, pp. 9-54

DE BENEDICTIS A., *Il governo misto*, in A. PROSPERI, a cura di, *Storia di Bologna. Bologna nell'età moderna. I. istituzioni, forme del potere, economia e società*, Bologna, 2008, pp. 201-269

DE BENEDICTIS A., *Il papa <desiderava de havere Bologna libera>: libero dominio papale e libertà cittadina tra Martino V e Niccolò V*, in <Lorenzo Valla e l'Umanesimo bolognese>, Bologna, 2009, pp. 185-199

DE BENEDICTIS A., *Jus municipale e costituzione bolognese per vim contractus: argomentazione politica e scienza giuridica in Vincenzo Sacco (1681-1744)*, in <Jus Commune>, XV, 1986, pp. 1-25

DE BENEDICTIS A., *La <libertà prescritta>. Le resistenze al controllo centrale nella Bologna del Cinque-Seicento*, in L. MANNORI, a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*, Napoli, 1997, pp. 212-224

DE BENEDICTIS A., *Nazione per diritto delle genti: Bologna città libera nello Stato della Chiesa*, in A. DE BENEDICTIS, I. FOSI, L. MANNORI, a cura di, *Nazioni d'Italia. Identità politiche e appartenenze regionali fra Settecento e Ottocento*, Roma, 2012, pp. 195-215

DE BENEDICTIS A., FOSI I., MANNORI L., a cura di, *Nazioni d'Italia. Identità politiche e appartenenze regionali fra Settecento e Ottocento*, Roma, 2012, pp. 195-215

DE BENEDICTIS A., *Patrizi e comunità. Il governo del contado bolognese nel Settecento*, Bologna, 1984

DE BENEDICTIS A., *Politica e amministrazione nel settecento bolognese*, Bologna, 1978

DE BENEDICTIS A., *Poter resistere senza pena. Comunità e principi tra Quattro e Seicento*, in L. CASALI e G.I. TOCCI, a cura di, *Per Lino Marini storico dell'età moderna*, Roma, 2009, pp. 131-146

DE BENEDICTIS A., *Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa*, Bologna, 1995

DE BENEDICTIS A., “...Sendo la parte de' Bentivolgi et confirmata et unita”: per una storia del costituirsi dei rapporti di potere in una realtà della prima età moderna, in C. MOZZARELLI, a cura di, *Famiglia del principe e famiglia aristocratica*, Roma, 1988, pp. 437-469

DE BENEDICTIS A., *True and False Liberty. Instruction for a Sovereign Pope (1589). Camillo Paleotti's De Republica Bononiensi*, in <Storicamente. Laboratorio di Storia>, 1, pp. 245-252

DE DOMENICHI D., *Domenicus de' Dominici und seine Schrift <De potestate pape et termino eius>*, edition und kommentar a cura di H. SMOLINSKY, Münster, 1976

DEL BAGNO I., *Galanti, Giuseppe Maria*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, pp. 927-928

DE LEVA G., a cura di, *La legazione romana di Paolo Paruta (1592-1595)*, Venezia, 1887

DE LUCA G.B., *Il Cardinale della S.R. Chiesa pratico. Con alcuni squarci della relazione della Corte circa le Congregazioni e le Cariche Cardinalizie*, Roma, 1680

DE LUCA G.B., *Il dottor volgare, ouero Il compendio di tutta la legge ciuile, canonica, feudale e municipale, nelle cose più riceute in pratica; moralizzato in lingua italiana per istruzione, e comodità maggiore di questa prouincia*, vol. 2, libro III, Venezia, 1673

DE LUCA G.B., *Relazione della romana curia forense*, in *Dottor Volgare*, libro XV, parte III, Roma, 1675

DELLA SETA C., *La città europea: origini, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, 2010

DELLA SETA C., *Le mura simbolo della città*, in C. DELLA SETA, J. LE GOFF, a cura di, *La città e le mura*, Roma-Bari, 1999, pp. 11-57

DELLA PERUTA F., *Ferrari, Giuseppe*, in <Dizionario Biografico degli Italiani>, vol. 46, 1996, pp. 503-531

DEL RE N., *La Curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, Città del Vaticano, 1941, e successive edizioni del 1952, 1970, 1998

DEL TORRE G., *La politica ecclesiastica della Repubblica di Venezia nell'età moderna: la fiscalità*, in H. KELLENBENZ, P. PRODI, a cura di, *Fisco, religione, Stato nell'età confessionale*, Bologna, 1989, pp. 387-426

DELUMEAU J., *Rome: le progrès de la centralisation dans l'État Pontifical au XVIe siècle*, in <Revue historique>, 226 (1961), pp. 399-410

DELUMEAU J., *Vie économique et sociale de Rome*, Paris, 1959

DELUMEAU J., *Vie économique et sociale de Rome dans la seconde moitié du 16. siècle*, vol. 2, Paris, 1957

DE MARTIN G.C., a cura di, *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa: contributi al Simposio internazionale di Pieve di Cadore, 15-16 settembre 1986*, Padova, 1990

DE ROSA G., *Giuseppe Crispino e la trattativa sul buon vescovo*, in ID., *Chiesa e religione popolare nel Mezzogiorno*, Bari, 1978, pp. 103-143

D'ERRICO R., *Galli, Angelo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 51 (1998)

DESSÌ R.M., *Da Tofo Pichi ad Aristotele: visioni risorgimentali del "Buon Governo" di Ambrogio Lorenzetti*, in <Rivista storica italiana>, 122 (2010), pp. 1147-1170

DESSÌ R.M., *L'invention du <Bon Gouvernement>. Pour une histoire des anachronismes dans les fresques d'Ambrogio Lorenzetti (XIVe – XXe siècle)*, in <Bibliothèque de l'école des chartes>, CLXV, 2, 2007, pp. 453-504

DE VECCHIS P.A., *Appendice al secondo volume dell'opera De bono regimine*, Roma, 1743

DE VECCHIS P.A., *Collectio constitutionum, chirographorum et brevium diversorum romanorum pontificum pro bono regimine universitatum ac communitatum Status Ecclesiastici*, Romae, 1732 (*De bono regimine*, vol. I)

DE VECCHIS P.A., *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae Auditorum ad materiam boni regimini Universitatum et Communitatum signanter Status Ecclesiastici spectantes*, Romae, 1732 (*De bono regimine*, vol. III)

DE VECCHIS P.A., *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo ed altre SS. Congregazioni e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Comunità e di tutto lo Stato Ecclesiastico*, Romae, 1732 (*De bono regimine*, vol. II)

DI FINI G., *Pellegrini, Marco Antonio*, in *Dizionario Biografico dei giuristi italiani*, vol. II, 2013, p. 1530

DI SIMONE M.R., a cura di, *La giustizia dello Stato pontificio in età moderna*, Roma, 2011

DI TUCCI R., *Il cardinale G. B. e i suoi rapporti con la Repubblica di Genova*, Genova, 1934

DIURNI G., *Le situazioni possessorie nell'esperienza normativa del periodo longobardo-franco in Italia*, in E. CORTESE, a cura di, *La proprietà e le proprietà. Atti del Convegno di Pontignano 30 settembre- 3 ottobre 1985*, Milano, 1988, pp. 273-315

DOLFIN G.B., *I Dolfìn*, Milano, 1924

DOLFIN L., *Una famiglia storica: i Dolfìn attraverso i secoli, 452-1797*, Genova, 1904

DONOLO C., *Il sogno del buongoverno. Apologia del regime democratico*, Milano 2002

DOVERE U., *Chiesa e denaro tra Cinquecento e Settecento: possesso, uso, immagine*, Cinisello Balsamo, 2004

DUNCKER L., *Das Gesamteigentum*, Marburg, 1843

DUSCHESNE L., *I primi tempi dello Stato Pontificio*, Torino, 1967

DUSCHESNE L., *Les premiers temps de l'état pontifical*, Paris, 1898

EINAUDI L., *Il buon governo. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. ROSSI, Bari, 1954

EINAUDI L., ID., *Lezioni di politica sociale*, Torino, 1949

ERMINI F., *Gli ordinamenti politici e amministrativi nelle "Constitutiones Aegidianae"*, Fratelli Bocca, Roma-Torino-Firenze, 1893

ESPOSITO R., *Communitas. Origine e destino della comunità*, Torino, 1998

FALASCHI P.L., a cura di, *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888. Atti del convegno in onore di Giovanni Zucconi*, Camerino, 1991

FASANO GUARINI E., *Aldobrandini, Cinzio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 2, 1960, pp. 102-104

FASANO GUARINI E., *Aldobrandini, Pietro*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 2, Roma, 1960, pp. 107-112

FASANO GUARINI E., *Aldobrandini, Silvestro*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 2, Roma, 1960, pp. 112-114

FASANO GUARINI E., *Centro e periferia, accentramento e particolarismi: dicotomia o sostanza degli Stati in età moderna?*, in *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna*, a cura di G. CHITTOLINI, A. MOLHO, P. SCHIERA, Bologna, 1994, pp.147-176, versione inglese in *The Journal of Italian*

*History*, ed. J. KIRSCHNER, 1995, e in *The Renaissance. Italy and abroad*, ed. J.J. MARTIN, London, 2003, pp.189-104

FASANO GUARINI E., *Etat moderne et anciens Etats italiens. Elements d'histoire comparée*, in <Revue d'histoire moderne et contemporaine>, 45 (1998), pp. 15-41

FASANO GUARINI E., *La Maremma senese nel Granducato mediceo (dalle "visite" e memorie del tardo Cinquecento)*, in AA.VV., *Contadini e proprietari nella Toscana moderna. Atti del convegno di studi in onore di Giorgio Giorgetti*, vol. 1, Firenze, 1979, pp. 405-452

FASANO GUARINI E., *L'Italia moderna e la Toscana dei principi: discussioni e ricerche storiche*, Firenze, 2008

FASANO GUARINI E., *Potere centrale e comunità soggette nel granducato di Cosimo I*, in <Rivista Storica Italiana, LXXXIX, 1977, III-IV, pp. 490-538

FASANO GUARINI E., a cura di, *Potere e società negli stati regionali italiani del '500 e '600*, Bologna, 1978

FASANO GUARINI E., *Terre marchigiane e Stato pontificio nell'itinerario storiografico di Bandino Giacomo Zenobi*, in G. SIGNOROTTO, a cura di, *La ricerca e l'opera storica di Bandino Giacomo Zenobi*, Urbino, 1996, pp. 27-50

FATTORI M.T., *Clemente VIII e il Sacro Collegio (1592-1605): meccanismi istituzionali ed accentramento di governo*, Stuttgart, 2004

FATTORI M.T., *Clemente VIII e il suo tempo negli studi storici*, in <Cristianesimo nella storia>, XXII, 2001, 1, pp. 23-64

FELICI G., *La Reverenda Camera Apostolica*, Città del Vaticano, 1940

FIORANI L., *Le visite apostoliche del Cinque-Seicento e la società religiosa romana*, in <Ricerche per la storia religiosa di Roma. Studi, documenti, inventari>, IV, (1980), pp. 53-148

FIORELLI P., a cura di, *G.B. De Luca. Se sia bene trattare la legge in lingua italiana*, Firenze, 1980

FIORELLI P., *La lingua giuridica dal De Luca al Buonaparte*, Bologna, 1984

FIORELLI P., *L'italiano giuridico dal latinismo al tecnicismo*, estr. da *Con felice esattezza: Economia e diritto fra lingua e letteratura*, Bellinzona, 1997

FIORELLI V., *I sentieri dell'inquisitore. Sant'Uffizio, periferie ecclesiastiche e disciplinamento devozionale (1615-1678)*, Napoli, 2009

FIorentino D., *Gli Stati Uniti e il Risorgimento d'Italia: 1848-1901*, Roma, 2013



FIORENTINO D. , *Il dibattito su Botta e la “Storia della guerra dell’indipendenza” tra Italia e Stati Uniti nel xix secolo*, entrambi in L. CANFORA, a cura di, *Il Giacobino pentito. Carlo Botta fra Napoleone e Washington*, Roma-Bari, 2011, pp. 169-176

FIORENTINO D., *Non proprio un modello: gli Stati Uniti nel movimento risorgimentale italiano*, in *Laboratoire italien*, 19, 2017, disponibile per il download online al seguente link: <http://laboratoireitalien.revues.org/1276>;DOI: 10.4000/laboratoireitalien.1276

FIRPO L., a cura di, G. BOTERO, *Della ragion di Stato*, Torino, 1948

FIRPO L., a cura di, *Relazioni di ambasciatori veneti al Senato, tratte dalle migliori edizioni disponibili e ordinate cronologicamente*, Torino, 1965-1984

FIRPO M., *Il cardinale*, in E. GARIN, a cura di, *L’uomo del Rinascimento*, Roma – Bari, 1988, pp. 73- 131

FIRPO M., BIFERALI P., *Navicula Petri. L’arte dei papi nel Cinquecento (1527-1571)*, Roma-Bari, 2009

FORTE F., *Luigi Einaudi: il mercato e il buon governo*, Torino, 1982

FOSI I., <*Beatissimo padre...>*: *suppliche e memoriali nella Roma barocca*, in NUBOLA C., WÜRGLER A., a cura di, *Suppliche e <gravamina>. Politica, amministrazione, giustizia in Europa (secoli XIV-XVIII)*, Bologna, 2002, pp. 343-365

FOSI I., *Il banditismo nello Stato Pontificio nella seconda metà del Cinquecento*, in G. ORTALLI, a cura di, *Bande armate, banditi, banditismo e repressione di giustizia negli stati europei di antico regime*, Roma, 1986, pp. 67-85

FOSI I., *Justice and its image: propaganda and judicial reality in the pontificate of Sixtus V*, in <*Sixteenth century Journal*>, 24 (1993), pp. 75-95

FOSI I., *La giustizia del papa: Sudditi e tribunali nello Stato Pontificio in età moderna*, Roma-Bari, 2007

FOSI I., *La società violenta. Il banditismo nello Stato Pontificio nella seconda metà del Cinquecento*, Roma 1985

FOSI I., *Sovranità, patronage e giustizia: suppliche e lettere alla Corte romana nel primo Seicento*, in G. SIGNOROTTO, M.A. VISCEGLIA (a cura di) *La Corte di Roma tra Cinque e Seicento “teatro” della politica europea*, Roma, 1998, pp. 207-242

FOUCAULT M., *Nascita della biopolitica*, Milano, 2005

FOUCAULT M. , *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, 2004

FOUCAULT M., *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, 2005

- FOUCAULT M., *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 1976
- FRAGNITO G., *La Bibbia al rogo: la censura ecclesiastica e i volgarizzamenti della scrittura 1471-1605*, Bologna, 1997
- FRAGNITO G., *La trattatistica cinque-seicentesca sulla corte cardinalizia. Il “vero ritratto d’una bellissima e ben governata corte”*, in <Annali dell’Istituto Storico Italo-Germanico in Trento>, XVII, pp. 135-185
- FRAGNITO G., *Le corti cardinalizie nella Roma del Cinquecento*, in <Rivista storica italiana>, CVI, (1994), pp.5-41
- FRAGNITO G., *‘Parenti’ e ‘famigliari’ nelle corti cardinalizie del Rinascimento*, in C. MOZZARELLI, a cura di, *‘Familia’ del Principe e famiglia aristocratica*, Roma, 1988, pp. 565-587
- FRANSCINI S., *La Svizzera italiana*, vol. I, Lugano, 1837
- FRECCIA M., *De subfeudis baronum et investituris feudorum*, Venetijs, 1579
- FRESCHI M., a cura di, *Storia della civiltà letteraria tedesca*, Torino, 1998
- FRIZZI A., *Memorie per la storia di Ferrara*, V, Ferrara, 1809
- FUMI L., *Cardinale Aldobrandini e il trattato di Lione*, Perugia, 1896
- FUMI L., *La legazione in Francia del Cardinal Pietro Aldobrandini narrata da lui medesimo e pubblicata in occasione del congresso internazionale di scienze storiche in Roma da Luigi Fumi*, Città di Castello, 1903
- FUSCHI P., *De visitatione et regimine ecclesiarum*, Romae, 1581
- GALANTI G.M., *Della descrizione geografica e politica delle Sicilie*, tomo primo, Napoli, 1793
- GALANTI G.M., *Nuova Descrizione storico e geografica delle Sicilie*, tomo I, Napoli, 1787
- GALANTI G.M., *Nuova Descrizione storico e geografica delle Sicilie*, tomo IV, Napoli, 1794
- GALEOTTI L., *Della sovranità e del governo temporale dei papi*, Losanna, 1847
- GALLI A., *Cenni economico-statistici sullo Stato pontificio. Con appendice, discorso sull’Agro romano e sui mezzi per migliorarlo*, Roma, 1840
- GAMBARDELLA A., *Architettura e committenza nello Stato pontificio tra barocco e rococò. Un amministratore illuminato: Giuseppe Renato Imperiali*, Napoli, 1979

GAMBARO A., in CANDIAN, GAMBARO, POZZO, *Property - Propriété - Eigentum, Corso di diritto privato comparato*, p. 41, passaggio citato anche in F. MARINELLI, *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011

GAMURRINI E., *Istoria genealogica delle famiglie nobili toscane et umbre, descritta da D. Eugenio Gamurrini, Abate Casinense, Nobile Aretino, Accademico Apatista, Consigliero et Elemosiniere Ordinario della Maestà Cristianissima di Lodovico XIV il Grande Re di Francia e di Navarra, Teologo e Familiare di Cosimo III Granduca di Toscana, consecrata all'Eminentissimo e Rev. Card. Francesco Nerli del Tit. di S. Matteo in Merulana*, vol. V, Firenze, 1685

GARAVAGLIA G., *Una questione malposta? Il ruolo delle recinzioni in Inghilterra dalla crisi del Trecento alla rivoluzione industriale*, in <Società e Storia>, n°34, Milano, 1986, pp. 903-945

GARAVAGLIA G., *Tra storia agraria e geografia storica: la questione dei campi aperti nell'Inghilterra medievale e moderna*, in <Società e storia>, n° 27, Milano, 1985, pp. 119-173

GARDI A., *Costruire il territorio. L'amministrazione della legazione pontificia di Ferrara nel XVII e XVIII secolo*, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma, 2011

GARDI A., *Gli "officiali" nello Stato pontificio del Quattrocento*, in <Annali della Scuola normale superiore di Pisa. Quaderni>, 1 (1997), pp. 225-291

GARDI A., *L'amministrazione pontificia e le province settentrionali dello Stato (XIII-XVIII secolo)*, in «Archivi per la storia», XIII (2000), pp. 35-65

GARDI A., *La fiscalità pontificia tra medioevo e età moderna*, in <Società e storia>, IX (1986), 33, pp. 509-577

GARDI A., *Lo Stato in provincia. L'amministrazione della legazione di Bologna durante il regno di Sisto V (1585-1590)*, Bologna, Istituto per la Storia di Bologna, 1994 (*Studi e ricerche*, n. s., 2)

GASTALDI P., *L'eredità federalistica nella scuola di Cattaneo*, in A. ALBERTONI, M. GANCI, a cura di, *Federalismo, Regionalismo, Autonomismo. Esperienze e proposte a confronto*, vol. I, Palermo, 1989

GAUVARD C., a cura di, *L'enquête au Moyen Age. Études réunies par C. Gauvard*, Roma, 2008

GENET J.P., a cura di, *L'Etat Moderne: genèse. Bilans et perspectives*, Paris, 1990

GENNARELLI A., *Documenti sul Governo Pontificio raccolti per decreto del governo delle Romagne. Il Governo Pontificio e lo Stato romano. Documenti preceduti da una esposizione storica e raccolti per decreto del governo delle Romagne dal cav. Achille Gennarelli*, Prato, 1860

GENNARELLI A., *La Roma degli italiani e la Roma dei cattolici osservazioni e risposta del prof. Achille Gennarelli, avvocato nella curia romana alla lettera del sig. duca di Persigny indirizzata al presidente del senato francese*, Firenze, 1865

GENNARO C., *Bonfiglioli (Bonfioli), Rodolfo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 12, 1971

GERMANÒ A., *I domini collettivi tra interessi locali e interessi generali*, in <*Rivista di diritto agrario*>, n°80, Milano, 2001, p. 85 ss.

GHERI F., *Elenchus Congregationum allorumque congressum qui pro negotiorum et causarum expeditione in Urbe fieri solent. Ordine alphabetico congestus*, Romae, 1629

GHERI F., *Index tribunalium, congregationum, aliorumque congressum, qui in Urbe fieri solent. Opera Francisci Gherii de Sotijs ...sine praecedentia congestus*, Romae, 1644

GHEZZI A.G., *Conflitti giurisdizionali nella Milano di Carlo Borromeo: la visita apostolica di Gerolamo Ragazzoni nel 1575-76*, in <*Archivio Storico Lombardo*>, CVIII-CIX (1984), pp. 193-237

GHIRINGHELLI A., *Franscini, Stefano*, in *Dizionario storico della Svizzera*, disponibile online al seguente link: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I3508.php>.

GIANNINI M.C., *L'oro e la tiara. La costruzione dello spazio fiscale italiano della Santa Sede (1560-1620)*, Bologna, 2003

GIANNINI M.C., *Politica spagnola e giurisdizione ecclesiastica nello Stato di Milano: il conflitto tra il cardinale Federico Borromeo e il visitador regio don Felipe de Haro (1606-1607)*, in <*Studia Borromaica*>, 6, 1992, pp. 195-226

GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, 1963

GIANNOTTI G.F., *Botta, la Francia e gli Stati Uniti d'America*, in L. CANFORA, a cura di, *Il Giacobino pentito. Carlo Botta fra Napoleone e Washington*, Roma-Bari, 2011, pp. 30-46

GIERKE O., *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, bd. 2, *Geschichte des deutschen Körperschaftsbegriffs*, Berlin, 1873

GIERKE O., *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlin, 1868-1913

GILIBERTI V., *Montalto: orazione...nel funerale d'Alessandro Peretti cardinal Montalto*, Roma, 1623

GIORDANO S., *Sisto V*, in *Storia dei papi*, III, Roma 2000, pp. 202-222

GIORDANO S., *Paolo V, papa*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 81, 2014

GIORDANO S., a cura di, *Le istruzioni generali di Paolo V ai diplomatici pontifici (1605-1621)*, Tübingen, 2003

GIUBBINI G., LONDEI L., *Ut bene regantur. La visita di mons. Innocenzo Malvasia alle comunità dell'Umbria (1587)*, Perugia, 1994

GOMEZ DE SANABRIA S., *El perfecto visidador ecclesiastico*, Madrid, 1645

GORLA G., *I tribunali supremi degli Stati italiani fra i secoli XVI e XIX quali fattori della unificazione del diritto nello Stato e della sua uniformazione fra Stati*, in AA.VV., *La formazione storica del diritto moderno in Europa*, Firenze, 1977, vol. I, pp. 447-532

GORLA G., *Procedimento individuale, voto dei singoli giudici e collegialità "rotale": la prassi della Rota di Macerata nel quadro di quella di altre rote o simili tribunali fra i secoli XVI e XVIII*, in M. SBRICCOLI, A. BETTONI, a cura di, *Grandi tribunali e Rote nell'Italia di antico regime*, Milano, 1993, pp. 3-78

GRATTA R., *Giovanni Battista De Luca e gli statuti di Piombino*, Napoli, 1985

GRECO G., ROSA M., a cura di, *Storia degli antichi Stati italiani*, Roma-Bari, 1996

GROSSI P., *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, Milano, 1990

GROSSI P., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992

GROSSI P., *Interpretazione ed esegesi (anno 1890 - Polacco vs. Simoncelli)*, in *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998

GROSSI P., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in E. CORTESE, a cura di, *La proprietà e le proprietà. Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985*, Milano, 1988

GROSSI P., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, 2006

GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Bari, 2007

GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma, 1995

GROSSI P., *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n°5-6, Milano, 1976-77

GROSSI P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977

GUASCO M., voce *Visite apostoliche e la Chiesa in Italia*, in *Dizionario storico tematico*, vol. I, 2015, online all'indirizzo <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/visite-apostoliche-e-la-chiesa-in-italia/>

GUICCIARDINI F., *Scritti politici e ricordi*, a cura di R. PALMAROCCHI, Bari, 1933

- GUIDICINI G., *Cose notabili della città di Bologna, ossia storia cronologica dei suoi stabili sacri, pubblici e privati*, vol. II, Bologna, 1869
- GUIDICINI G., *I riformatori dello stato di libertà della città di Bologna dal 1394 al 1797*, Bologna, 1876
- GUILLOT O., *La justice dans le royaume franc*, in <La giustizia nell'Alto Medioevo (secoli V-VIII)>, II, Spoleto, 1995, pp. 653-687
- HALPHEN L., *Études sur l'administration de Rome au Moyen Age*, Paris, 1907
- HAMLIM A., PETTIT P., *The Good Polity. Normative analysis of the State*, Oxford, 1989
- HOFER A., *Funzioni e importanza dei patriziati nell'economia sopracenerina attuale*, Luino, 1971
- HUEBNER R., *A history of germanic private law*, translated by F. PHILBRICK, Boston, 1918
- HURTUBISE P., a cura di, *Correspondance du nonce en France Antonio Maria Salviati, t. I (1572-1574)*, Roma, 1975
- HURTUBISE P., TOUPIN R., a cura di, *Correspondance du nonce en France Antonio Maria Salviati, t. II (1574-1578)*, Roma, 1975
- IAROCCI I., *Il De Republica Bononiensi di Camillo Paleotti*, Bologna, 2014
- IAROCCI I., *Paleotti, Camillo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 80, 2014
- ISERNIA E., *Storia di Benevento*, Benevento, 1875
- IUCCI S., *La trattatistica sul segretario tra la fine del Cinquecento e il primo ventennio del Seicento*, in <Roma moderna e contemporanea>, 3, (1995), pp. 81-96
- JAITNER K., *Il Nepotismo di papa Clemente VIII (1592-1605): il dramma del cardinale Cinzio Aldobrandini*, in <Archivio storico italiano>, 146 (1988), pp. 57-93
- JEDIN H., *Le Cardinalat de l'Eglise Romaine. Son évolution dans l'histoire*, in <Études>, 330, (1969), pp. 871-883
- KELLENBENZ H., PRODI P., a cura di, *Fisco, religione, Stato nell'età confessionale*, Bologna, 1989
- KRISTEN Z., *Intorno alla partecipazione personale di Clemente VIII al disbrigo della corrispondenza politica. Contributo alla storia della segreteria di stato pontificia*, in <Bollettino dell'Istituto storico cecoslovacco in Roma>, fasc. I, Praga, 1937, pp. 29-52
- LAFITAU P.F., *La vie de Clément XI*, I-II, Padoue, 1752

LA MANTIA F., *Storia della legislazione italiana*, I, Roma, e lo Stato romano, Roma-Torino-Firenze, 1884

LANG P.T., *La riforma in trasformazione. I questionari delle visite pastorali cattoliche in Germania nel XVI e XVII secolo*, in U. MAZZONE, A. TURCHINI, a cura di, *Le visite pastorali. Analisi di una fonte*, Bologna, 1990, pp. 57-95

LAURAIN-PORTEMER M., *Absolutisme et népotisme. La surintendance de l'État ecclésiastique*, in <Bibliothèque de l'école des chartes>, 1973, tome 131, 2, pp. 487-568

LAURO A., *Il cardinale Giovan Battista De Luca. Diritto e riforme nello Stato della Chiesa (1676-1683)*, Napoli, 1991

LAURO A., *Il riformismo del cardinale G.B. De Luca venosino*, in *Società e religione in Basilicata (Atti del Convegno)*, Roma, 1977, pp. 483-533

LAURO A., *La curia romana e la residenza dei vescovi*, in *La società religiosa nell'età moderna. Atti del convegno di studi di storia sociale e religiosa, Capaccio-Paestum, 18-21 maggio 1972*, Napoli, 1973, pp. 869-883

LE BRAS G., *Le istituzioni ecclesiastiche della cristianità medievale (1130-1378)*, edizione italiana a c. di P. CIPROTTI, L. PROSDOCIMI, A. GIACOBBI e G. PELLICIA, in *Storia della Chiesa*, voll. XII/1-2

LECLERCQ H., *Lois des Barbares*, voce del *Dictionnaire d'archéologie chrétienne e de liturgie*, del Cabrol e Leclercq, IX, 2, 1930, colonne 1947-2186

LEFEBVRE C., *Les origines et le rôle du cardinalat au Moyen Age*, in <Apollinaris. Miscellanea in honorem D. Staffa et P. Felici S.R.E. Cardinales>, 41, (1968), pp. 59-70

LEFEVRE R., *Un cardinale del Seicento, G.B. Deti*, in <Archivio della società romana di Storia patria>, 94, (1971), pp. 183-208

LEFÈVRE DE LA MAILLARDIÈRE C.F., *Le produit et le droit des communes*, Paris, 1783

LIPPMANN W., *The good society*, London, 1938

LLOYD K.J., *Adopted papal kin as art patrons in early modern Rome (1592-1676)*, 2010, online al link seguente: <http://dx.doi.org/doi:10.7282/T3R78FCP>

LODDO CANEPA F., *Relazione della visita del viceré Des Hayes al Regno di Sardegna (1770)*, Padova, 1958

LODDO CANEPA F., *Una relazione del Conte di Sindia sullo stato attuale e sui miglioramenti da apportare alla Sardegna*, Sassari, 1955

LODOLINI A., *L'amministrazione pontificia del "Buon Governo"*, in <Gli archivi italiani>, VI (1919), pp. 181-236 e VII (1920), pp. 3-19

LODOLINI E., *Istituzioni finanziarie, contabili e di controllo dello Stato pontificio dalle origini al 1870*, Roma, 1961

LODOLINI E., *Lo smembramento dell'archivio della S. Congregazione del Buon Governo*, in <Notizie degli archivi di Stato>, n° 13, Roma, 1953, pp. 41-45

LODOLINI E., a cura di, *L'archivio della S. Congregazione del Buon Governo (1592-1847), Inventario*, Roma, 1956

LORIZIO M.A., *Cervati, Guido*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, pp.

LORIZIO M.A., *Usi civici*, in <Enc. giur. Treccani>, Roma, 1994

LOZZI C., *La questione pontificia nella vita e nelle opere di Eusebio Reali*, Civitavecchia, 1871

LUCHAIRE A., *Innocent III. Les royautés vassales du Saint-Siège*, Paris, 1908

LUNADORO G., *Il nipotismo di Roma, o vero, Relatione delle ragioni che muovono i pontifici all'aggrandimento de' nipoti*, Amsterdam, 1667

LUNADORO G., *Lo stato presente o sia la relazione della corte di Roma, già pubblicata dal cav. Lunadoro. Ora ritoccata, accresciuta, ed illustrata da Francescantonio Zaccaria*, Roma, 1774

LUNADORO G., *Relazione della corte di Roma e de' riti, che si osservano in essa, suoi officij, dignità e magistrati. Del cav. Girolamo Lunadoro*, Roma, 1635

LUNADORO G., Id., *Vita di Sisto V. Pontefice romano. Nuovamente scritta da Gregorio Leti. Nella quale si contengono alcune cose in generale della Corte di Roma, e della Sede Apostolica; della nascita di Sisto, e di tutti i successi della sua vita anno per anno, sino alla sua promozione al Cardinalato. Ornata tutta l'Opera di molte figure, divisa in tre volumi*, Amsterdam, 1693

LUNADORO G., *Vita di Sisto V. Pontefice romano, scritta dal signor Geltio Rogeri all'istanza di Gregorio Leti*, Losanna, 1669

LUTZ G., *L'esercito pontificio nel 1667. Camera apostolica, bilancio militare dello Stato della Chiesa e nepotismo nel primo evo moderno*, in *Miscellanea in onore di Mons. Martino Giusti, Prefetto dell'Archivio Segreto Vaticano*, Città del Vaticano, 1978, pp. 33-95

MACCARONE M., *Studi su Innocenzo III*, Padova, 1972, p. 13; ID., *Papato e Regno di Sicilia nel primo anno di pontificato di Innocenzo III*, in AA.VV., *Potere, società e popolo nell'età sveva (1189-1210). Atti delle quinte giornate romano-sveve, Bari-Conversano 26-28 ottobre 1981*, Bari, 1983

MAIRE VIGUEUR J.C., *Comuni e signorie in Umbria, Marche e Lazio*, in AA.VV., *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale e centrale: Lazio, Umbria e Marche*, Lucca, Torino 1987 (*Storia d'Italia*, Utet, VII/2)



MAIRE VIGUEUR J.C., *Premessa a I beni comuni nell'Italia comunale: fonti e studi*, in *Mélanges de l'École française de Rome. Moyen- Age, Temps Modernes*, T. 99, n° 2, 1987, pp. 553-554

MANFREDI G., *De Cardinalibus Sanctae Rom. Eccles. Liber, in quo omnia quae ad hanc materiam tractantur*, Bononiae, 1564

MANFREDI G., *De perfecto Cardinali S.R. Ecclesiae Liber. In quo omnia quae ad hanc materiam pertinent copiosissime tractantur*, Bononiae, 1584

MANFRONI C., *Nuovi documenti intorno alla legazione del cardinale Pietro Aldobrandini in Francia (1600-1601) tratti dall'Archivio Segreto Vaticano*, in <Archivio della Società romana di Storia patria>, XIII, 1890, pp. 101-150

MANNONI S., *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, 1994

MANNORI L., a cura di, *Comunità e poteri centrali negli antichi stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, 1997

MANNORI L., *Controllori e controllati nell'Italia dell'Ottocento*, in <Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica>, 4, 1996, pp. 57-79

MANNORI L., *I catasti italiani del '700: uno spaccato istituzionale*, in <Le Carte e la Storia: Bollettino semestrale della società per gli studi di storia delle istituzioni>, Siena, 2010, n°1, pp. 5-15

MANNORI L., *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994

MANNORI L., *L' amministrazione del territorio nella Toscana granducale: teoria e prassi di governo fra antico regime e riforme*, Firenze, 1988

MANNORI L., *Per una 'preistoria' della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune*, in <Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno>, 19 (1990), pp. 323-504

MANNORI L., SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001

MARELLA M.R., a cura di, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di, Verona, 2012

MARINELLI F., *Gli usi civici*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, a cura di, *Trattato di diritto civile e commerciale*, prima e seconda edizione, Milano, 2003 e 2013

MARINELLI F., *La proprietà collettiva nei codici civili europei*, in <Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva>, n° 1, Milano, 2005, pp. 13-38

MARINELLI F., *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011

MARRA, M. *La città di Carlo Cattaneo. Un approccio di metodo per discutere di federalismo*, testo disponibile per il download online al link: [http://www.uffeddi.it/wp-content/uploads/2014/11/marra\\_note\\_su\\_cattaneo1.pdf](http://www.uffeddi.it/wp-content/uploads/2014/11/marra_note_su_cattaneo1.pdf).

MARTIGNONI A., *Schema storico-giuridico del patriziato ticinese*, Lugano, 1917

MASETTI GIANNINI G.L., *La capitale perduta: la devoluzione di Ferrara 1598 nelle carte vaticane*, Ferrara, 2000

MAZZACANE A., *De Luca, Giovanni Battista*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 38, Roma, 1990, pp. 340-347

MAZZACANE A., *Giambattista De Luca avvocato e curiale*, in G.B. DE LUCA, *Lo stile legale*, Bologna, 2010, pp. 19-41

MAZZONE U., *La visita apostolica come strumento di controllo e governo nella chiesa post-tridentina*, in P. PRODI, a cura di, *Forme storiche di governo della Chiesa universale*, Bologna, 2003, pp. 143-166

MAZZONE U., TURCHINI A., a cura di, *Le visite pastorali. Analisi di una fonte*, Bologna, 1985

MAZZUCHELLI P., *Lettere inedite di Annibal Caro. Con annotazioni di Pietro Mazzucchelli, prefetto della Biblioteca Ambrosiana*, Milano, 1829

MCQUILLIN E., *A treatise on the Law of Municipal Corporations*, Chicago, 1911-1921, consultato anche nella seconda edizione del 1939-1945

MCQUILLIN E., *Cities of Ancient Greece*, in <St. Louis Law Review>, 7, issue 4, 1922, pp. 200-208

MENNITI IPPOLITO A., *Il tramonto della Curia nepotista. Papi, nipoti e burocrazia curiale tra XVI e XVII secolo*, Roma, 1999

MENNITI IPPOLITO A., *I papi al Quirinale. Il sovrano pontefice e la ricerca di una residenza*, Roma, 2004

MENNITI IPPOLITO A., *Mobilità o immobilità? Organici curiali a confronto (1667-1694)*, in *Offices et papauté, 14.-17. siècle: charges, hommes, destins, sous la direction d'Armand Jamme et Olivier Poncet*, Rome, École française de Rome, 2005, pp. 251-263

MEROLA A., *Bentivoglio, Guido*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. VIII, 1966, pp. 634-638

MICOCCI V., *L'ordinamento federale svizzero come modello per l'Italia unita nel pensiero di Carlo Cattaneo*, disponibile al link seguente per il download online, <http://www.italiasvizzera150.it/img/micocci.pdf>.

- MODIGLIANI A., *I rapporti tra il Comune di Avignone e la Corte di Roma: la carica dell'agente*, in <Rassegna degli archivi di Stato>, 39 (1979), pp. 20-32
- MOIOLI A., PIOLA CASELLI F., a cura di, *La storiografia finanziaria italiana. Un bilancio degli studi più recenti sull'età moderna e contemporanea*, Cassino, 2004
- MOLINELLI R., *Città e contado nella Marca pontificia in età moderna*, Urbino, 1984
- MOLINELLI R., *Un'oligarchia locale nell'età moderna*, Urbino, 1976
- MOLITOR W., *Die Dekretale Per venerabilem von Innocenz 3. und ihre Stellung im öffentlichen Rechte der Kirche*, Munster, 1876
- MONACO M., *Le finanze pontificie al tempo di P. V (1605-1621). La fondazione del primo banco pubblico in Roma*, Lecce, 1974
- MONZANI C., a cura di, *Opere politiche di Paolo Paruta precedute da un discorso di C. Monzani e dallo stesso ordinate e annotate*, Libro II, Firenze, 1852
- MORONI G., voce *Camera Apostolica*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. VII, Venezia, 1841, pp. 5-17
- MORONI G., voce *Congregazione del Buon Governo, Congregazioni Cardinalizie*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai nostri giorni*, Venezia, 1842, vol. XVI, pp. 158-161
- MORONI G., voce *Congregazioni cardinalizie*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. XVI, Venezia, 1842, pp. 133-299
- MORONI G., voce *De Luca, Giambattista*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. XIX, Venezia, 1843, p. 220
- MORONI G., voce *Imperiali, Giuseppe Renato, Cardinale*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. XXXIV, Venezia, p. 149-150
- MORONI G., voce *Ponente, Ponens*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. LIV, Venezia, p. 93
- MORONI G., voce *Segretario, Secretario, e Segretario del Buon Governo*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. LXIII, pp. 245-258 e p. 265
- MORONI G., voci *Visita, Visita apostolica*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai giorni nostri...del Cav. Gaetano Moroni romano*, vol. CI, pp. 84-105

- MOSCA G., *Elementi di scienza politica*, in *Scritti politici*, a cura di G. SOLA, Torino, 1982
- MOZZARELLI C., *Il sistema patrizio*, in C. MOZZARELLI, P. SCHIERA, a cura di, *Patriziati e aristocrazie nobiliari. Ceti dominanti e organizzazione del potere nell'Italia del Centro-Nord*, Trento, 1978
- MOZZARELLI C., *Introduzione*, in ID., a cura di, *Giovanni Francesco Commendone. Discorso sopra la corte di Roma*, Roma, 1996
- MOZZARELLI C., *Stato, patriziato, e organizzazione della società nell'Italia moderna*, in <Annali dell'istituto storico italo-germanico in Trento>, II, 1976, pp. 421-512
- MOZZARELLI C., *Strutture sociali e formazioni statuali a Milano e Napoli tra '500 e '700*, in <Società e storia>, 3, 1978, pp. 431-463
- MULETTI D., *Memorie storico-diplomatiche appartenenti alla città ed ai marchesi di Saluzzo raccolte dall'avvocato Delfino Muletti, saluzzese*, tomo III, Saluzzo, 1830
- MURATORI L.A., *Della carità cristiana in quanto essa è amore del prossimo: trattato morale di Lodovico Antonio Muratori*, Bassano, 1768
- MUSI A., *Fisco, religione e Stato nel Mezzogiorno d'Italia (secoli XVI-XVII)*, in H. KELLENBENZ, P. PRODI, a cura di, *Fisco, religione, Stato nell'età confessionale*, Bologna, 1989, pp. 427-457
- NAPOLI P., *La visita pastoral: un laboratorio de la normatividad administrativa*, in E. CONTE, M. MADERO, *Procesos, inquisiciones, pruebas. Homenaje a Mario Sbriccoli*, Buenos Aires, 2009, pp. 225-250
- NERI P., *Relazione dello stato in cui si trova l'opera del censimento universale del ducato di Milano. Nel mese di Maggio dell'anno 1750*, Milano, 1750
- NICOLAI N.M., *Memorie, leggi ed osservazioni sulle campagne e sull'annona di Roma*, Roma, 1803
- NINGUARDA F., *Manuale visitatorum, Romae*, 1588
- NINGUARDA F., *Manuale visitatorum duobus libris, Venetiis*, 1592
- NOBLE T.F.X., *La Repubblica di San Pietro: nascita dello Stato Pontificio. 680-825*, Genova, 1998
- NOBLE T.F.X., *The Republic of St. Peter: the birth of the Papal State. 680-825*, Philadelphia, 1991
- NUBOLA C., *Conoscere per governare. La diocesi di Trento nella visita pastorale di Ludovico Madruzzo (1579-1581)*, Bologna, 1993
- NUBOLA C., TURCHINI A., a cura di, *Fonti ecclesiastiche per la storia sociale: XV-XVIII secolo*, Bologna, 1999

NUBOLA C., *La <via supplicationis> negli stati italiani della prima età moderna (secoli XV-XVIII)*, in NUBOLA C., WÜRGLER A., a cura di, *Suppliche e <gravamina>. Politica, amministrazione, giustizia in Europa (secoli XIV-XVIII)*, Bologna, 2002, pp. 21-63

NUBOLA C., *Per una banca dati delle visite pastorali italiane. Le visite della diocesi di Trento (1537-1940)*, Bologna, 1998

NUBOLA C., WÜRGLER A., a cura di, *Suppliche e <gravamina>. Politica, amministrazione, giustizia in Europa (secoli XIV-XVIII)*, Bologna, 2002

NUBOLA C., TURCHINI A., a cura di, *Visite pastorali ed elaborazione dei dati. Esperienze e metodi*, Bologna, 1993

NUBOLA C., *Visite pastorali fra Chiesa e Stato nei secoli XVI e XVII*, in P. PRODI, W. REINHARD, a cura di, *Il concilio di Trento e il moderno*, Bologna, 1996, pp. 383-413

NUSSDORFER L., *Civil Politics in the Rome of Urban VIII*, Princeton, 1992

OLTRONA VISCONTI G.D., *Il soggiorno milanese del cardinal Giuseppe Imperiali*, in <Archivio storico lombardo>, LXXXVI, (1959), pp. 189-201

ORTALLI G., a cura di, *Bande armate, banditi, banditismo e repressione di giustizia negli stati europei di antico regime*, Roma, 1986, pp. 67-85

ORTU G.G., *Lo stato moderno. Profili storici*, Roma-Bari, 2001

OSTROM E., *How some communities have avoided the tragedy of the commons*, in <Quaderni di Ricerca. Università degli studi di Trento, Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive>, n°4, Trento, 1998

PACI R., *La ricomposizione sotto la Santa Sede: offuscamento e marginalità della funzione storica dell'Umbria pontificia*, in E. FASANO GUARINI, a cura di, *Potere e società negli stati regionali italiani del '500 e '600*, Bologna 1978, pp. 228-239

PAGANO S., *Le visite apostoliche a Roma nei secoli XVI-XIX. Repertorio delle fonti*, in <Ricerche per storia religiosa di Roma. Studi, documenti, inventari>, I, (1980), pp. 317-464

PALESTRA A., *Le visite pastorali di S. Carlo*, in <Ambrosius>, XLII, 1966, pp. 48-49

PALMA M., *Cherubini, Laerzio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XXIV, Roma, 1980, pp. 434-435

PARISI F., *Istruzioni per la gioventù impiegata nella segreteria*, Roma, 1785

PARTNER P., *Comuni e vicariati nello Stato pontificio*, in G. CHITTOLINI, a cura di, *La crisi degli ordinamenti comunali e le origini dello stato nel Rinascimento*, Bologna, 1979, pp. 227-261

- PARTNER P., *Lo Stato della Chiesa nel XV e XVI secolo*, in *Storia della società italiana*, VIII, *I secoli del primato italiano: il Quattrocento*, Milano, 1988
- PARTNER P., *Papal Financial Policy in the Renaissance and Counter-reformation*, in <Past and Present>, 1980 (88), pp. 17-62
- PARTNER P., *The Lands of St. Peter: the Papal State in the Middle Ages and the Early Renaissance*, London, 1972
- PARTNER P., *The Papal State under Martin V. The Administration and Government of the Temporal Power in the Early Fifteenth Century*, London, 1958
- PASSERIN D'ENTRÈVES A., *La dottrina dello Stato. Elementi di analisi e di interpretazione*, Torino, 1967
- PASSERINI L., *Memorie intorno alla vita di Silvestro Aldobrandini*, Roma, 1869
- PAVANELLO G., a cura di, *Il Buono e il Cattivo Governo. Rappresentazioni nelle Arti dal Medioevo al Novecento*, Venezia, 2004
- PECCHIAI R., *Roma nel '500*, Bologna, 1948
- PELLEGRINO N., *Nascita di una 'burocrazia': Il cardinale nella trattatistica del XVI secolo*, in C. MOZZARELLI, a cura di, *'Familia' del principe e famiglia aristocratica*, Roma, 1988, vol. 2, pp. 631-677
- PENUTI C., *Aspetti della politica economica nello Stato Pontificio sul finire del '500: le "visite economiche" di Sisto V*, in <Annali dell'istituto storico italo-germanico in Trento>, 2 (1976), pp. 183-202
- PENUTI C., *Le visite "economiche" sistine: stato della ricerca*, in M. FAGIOLO, M.L. MADONNA, a cura di, *Sisto V: Roma e Lazio. Atti del VI corso internazionale di alta cultura*, Roma, 1994, pp. 277-300
- PEREGRINO M.A., *De privilegiis, et iuribus fisci, Libri octo, Venetiis*, 1604
- PESCOSOLIDO G., *Usi civici e proprietà collettive nel Lazio dalla Rivoluzione francese alla legislazione dello Stato italiano*, in G.C. DE MARTIN, a cura di, *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa: contributi al Simposio internazionale di Pieve di Cadore, 15-16 settembre 1986*, Padova, 1990, pp. 77-103
- PETROCCHI M., *Roma nel Seicento*, Bologna, 1970
- PETRONIO U., *La lotta per la codificazione*, Torino, 2002
- PETRONIO U., *La nozione di Code Civil fra tradizione e innovazione (con un cenno alla sua pretesa 'completezza')*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n°27, Milano, 1998, pp. 83-115

PETRONIO U., *Qualche spunto sulla questione demaniale in Italia prima della Legge Zucconi*, in P.L. FALASCHI, a cura di, *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888. Atti del convegno in onore di Giovanni Zucconi*, Camerino, 1991, pp. 45-77

PETRONIO U., *Usi civici*, in <Enciclopedia del diritto>, vol. XLV, Milano, 1992, p. 949 ss.

PETRONIO U., *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in E. CORTESE, a cura di, *La proprietà e le proprietà. Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985*, Milano, 1988, p. 521

PEYTAVIN M., *Le calendrier de l'administrateur. Périodisation de la domination espagnole in Italie suivant les visites générales*, in <Mélanges de l'École française de Rome>, 106, 1994, pp. 263-332

PIANTON P., voci *Congregazione, Congregazioni Cardinalizie*, in *Enciclopedia ecclesiastica: in cui trattasi della sacra scrittura, della dogmatica, morale, ascetismo, passioni, vizii, virtù, diritto canonico, liturgia, riti, storia ecclesiastica, missioni, concilii, eresie, scismi, biografia e bibliografia ecclesiastiche, archeologia e geografia sacre...*, compilata da una società di ecclesiastici ... e diretta dall'ill. e rev. mons. fr. Pietro dott. Pianton, vol. II, Venezia, 1855, p. 907 e pp. 908-918

PICCIALUTI M., *I controlli del Buon governo sulle comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali (1701-1737)*, in L. MANNORI, *Comunità e poteri centrali negli antichi stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, 1997, pp. 183-209

PILLININI G., a cura di, *Un discorso inedito di Paolo Paruta*, in <Archivio Veneto>, LXXIV (1964), pp. 5-28

PINI A.I. *Città, comuni e corporazioni nel medioevo italiano*, Bologna, 1986

PINI A.I., *Dal comune città-stato al comune ente amministrativo*, in ID., *Città, comuni e corporazioni nel medioevo italiano*, Bologna, 1986

PIOLA CASELLI F., *Aspetti del debito pubblico nello Stato Pontificio: gli uffici vacabili*, in <Annali della facoltà di Scienze politiche dell'Università di Perugia> (1970-1972), II, pp. 1-74

PIOLA CASELLI F., *Evoluzione e finanziamento del debito pubblico pontificio tra il XVII e XVIII secolo*, in G. DE LUCA, A. MOIOLI, a cura di, *Debito pubblico e mercati finanziari in Italia. Secoli XIII-XX*, Milano, 2007, pp. 221-242

PIOLA CASELLI F., *Il problema dell'efficienza fiscale nello Stato pontificio. Dalle dogane cittadine alle dogane ai confini (sec. XVIII)*, in P. CAFARO, G. DE LUCA, A. LEONARDI, L. MOCARELLI, M. TACCOLINI, a cura di, *La storia economica come impegno. Saggi in onore di Angelo Moioli*, Milano, 2015, pp. 99-114

PIOLA CASELLI F., *Public Debt, State Revenue and Town Consumption in Rome (16th-18th centuries)*, in M. BOONE, K. DAVIDS, P. JANSSENS (eds.), *Urban public*

*debt. Urban Government and the Market for Annuities in Western Europe (14th-18th centuries)*, Turnhout, 2003, pp. 93-105

PIRENNE H., *Les Villes du Moyen Age: essai d'histoire économique et sociale*, Bruxelles, 1927

PLATI H. (G. PIATTI), *De Cardinalis Dignitate, et Officio. Hieronymi Plati Presbyteri Societatis Jesu Tractatus*, Romae, 1602

PLATINA G.M., *Arte oratoria di Fra Gioseffo Maria Platina minor conventuale dedicata al padre S. Francesco D'Assisi*, Bologna, 1716

POLI S., *Bilanci di previsione delle comunità pontificie secondo la bolla Pro Commissa (15 agosto 1592)*, in <Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale>, 2011, vol. 111, pp. 678-689

POLI S., *Accounting e "buon governo" delle comunità locali dello Stato Pontificio alla fine del XVI secolo*, in <Contabilità e cultura aziendale>, 2012, XII, pp. 156-178

POLI S., GATTI M., *Accounting and the Papal States: The influence of the Pro commissa Bull (1592) on the rise of an early modern state*, in <Accounting History>, vol. 19, 2014, pp. 475-506

POLIDORI P., *De vita et rebus gestis Clementis XI*, Urbino, 1727

POMETTI F., *Studi sul pontificato di Clemente XI (1700-1721)*, in <Archivio della R. società romana di storia patria>, XXI, 1898, pp. 279-457; XXII, 1899, pp. 109-179; XXIII, 1900, pp. 239-276 e pp. 449-515

PRINZIVALLI V., a cura di, *La devoluzione di Ferrara alla Santa Sede, secondo una relazione inedita di Camillo Capilupi*, Ferrara, 1898

PRODI P., *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna, 1982

PROSPERI VALENTI RODINO' S., *Il cardinal Giuseppe Renato Imperiali committente e collezionista*, in <Bollettino d'arte>, XLI, (1987), pp. 17-60

PUGLIATTI S., *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, Milano, 1954

QUAGLIONI D., a cura di, *La crisi del Trecento e il papato avignonese (1274-1378)*, in *Storia della Chiesa*, vol. XI, Torino, 1994

RANELLETTI O., in *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, Torino, 1898

RAPOLLA D., *Del cardinale Giovanni Battista de Luca giureconsulto venosino. Del suo tempo e della sua patria. Monografia storica*, Portici, 1899

RAVA D., *Propositi di riforma degli assetti istituzionali a Siena nelle "Visite" di fine Seicento*, in F. ANGIOLINI, V. BECAGLI, M. VERGA, a cura di, *La Toscana nell'età di*



Cosimo III. *Atti del Convegno, Pisa San Domenico di Fiesole, 4 giugno 1990*, Firenze, 1993, pp. 275-294

REALI E., *Della libertà di coscienza nelle sue attinenze col potere temporale de' papi*, Torino, 1861

REBOULET M., *Histoire de Clément XI*, I-II, Avignon, 1752

REGNOLI O., *Sulla formazione di un nuovo codice civile italiano e sulla convenienza di alcune leggi transitorie*, Genova, 1859

REGNOLI O., *Sullo scioglimento delle partecipanze. Memorie per il Municipio di Medicina ai Ministri di Grazia e Giustizia e dell'Interno*, Bologna, 1882, poi in *Scritti editi ed inediti di diritto civile*, Bologna, 1900

REINHARD W., *Amici e creature. Micropolitica della curia romana nel XVII secolo*, in <Dimensioni e problemi della ricerca storica>, fasc. 2 (2001), pp. 60-78

REINHARD W., *Bemerkungen zu Dynastie und Staat in Papsttum*, in J. KUNISCH, a cura di, *Der dynastische Fürstenstaat. Zur Bedeutung von Sukzessionsordnungen für die Entstehung des frühmodernen Staates*, Berlin, 1982, pp----

REINHARD W., *Finanza pontificia e Stato della Chiesa nel XVI e XVII secolo*, in A. DE MADDALENA, H. KELLEMBENZ, a cura di, *Finanza e ragion di Stato in Italia e in Germania*, Bologna, 1984, pp. 353-387

REINHARD W., *Finanza pontificia, sistema beneficiale e finanza statale nell'età confessionale*, in H. KELLEMBENZ, P. PRODI, a cura di, *Fisco, religione, Stato nell'età confessionale*, Bologna, 1989, pp. 459-504

REINHARD W., *Il prezzo del pane a Roma e la finanza pontificia dal 1563 al 1762*, in <Dimensioni e problemi della ricerca storica>, 2, 1990, pp. 109-134

REINHARD W., *Nepotismus. Der Funktionswandel einer papstgeschichtlichen Konstanten*, in <Zeitschrift für Kirchengeschichte>, 86, 1975, pp. 145-185

REINHARD W., *Papal Power and Family Strategy in the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, in R.G. ASCH, A.M. BIRKE, a cura di, *Princes, Patronage, and the Nobility. The Court at the Beginning of the Modern Age c. 1450-1650*, London-Oxford, 1991, pp. 329-356

REINHARD W., *Papauté, confessions, modernité*, Paris, 1998

REINHARD W., *Power elites and State building*, Oxford, 1996

REINHARDT V., *Paolo V*, in *Enciclopedia dei Papi*, 2000, vol. III, pp. 277-292

RESTA L.A., *Directorium visitatorum ac visitandorum*, Romae, 1593

RICCI L., *La produzione normativa nello Stato della Chiesa nel De bono regimine di Pietro Andrea Vecchi (prima metà del XVIII secolo)*, in P. MAFFEI, G.M. VARANINI,

a cura di, *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri. La formazione del diritto comune. Giuristi e diritti in Europa (secoli XII-XVIII)*, Firenze, 2014, pp. 247-254

RICCI S., *Inquisitori, censori, filosofi sullo scenario della controriforma*, Roma, 2008

RICHARD P., *La Légation Aldobrandini et le traité de Lyon (septembre 1600-mars 1601). La diplomatie pontificale, ses agents au temps de Clément VIII*, in <Revue d'Histoire et de Littérature religieuses>, VII/6, 1902, pp. 481-509; VIII, 1903, pp. 25-48 e 133-151

RIZZI F., *Legale e illegale. Comunità rurali e legge scritta nel Lazio (XIX secolo)*, in AA.VV., *Le modèle familial européen. Normes, déviations, contrôle du pouvoir. Actes des séminaires organisés par l'École française de Rome et l'Università di Roma (1984)*, Roma, 1986

RIZZO M., *Dinamiche istituzionali, risorse di governo ed equilibri di potere nelle "visitas generales" lombarde (1580-1620)*, in C. NUBOLA, A. TURCHINI, a cura di, *Fonti ecclesiastiche per la storia sociale e religiosa d'Europa: XV-XVIII secolo*, Bologna, 1999, pp. 277-315

RIZZO M., *Finanza pubblica, Impero e amministrazione nella Lombardia spagnola: le "visitas generales"*, in P. PISSAVINO, G. SIGNOROTTO, a cura di, *Lombardia Borromaiica, Lombardia spagnola (1554-1659)*, I, Roma, 1995, pp. 303-361

ROCCHI A., *Tractatus visitationum sive declarationes R.D. Annibalis Rochi I.U.D. Veron. Ad Breve Gregorii XIII Pont. Max.*, Veronae, 1590

ROMANIN S., *Storia documentata di Venezia*, Venezia, 1974

ROSA M., *Clero e società nell'Italia moderna*, Roma-Bari, 1992

ROSA M., *La Curia romana nell'età moderna. Istituzioni, culture, carriere*, Roma, 2013

ROSA M., *La "scarsella di Nostro Signore". Aspetti della fiscalità pontificia nell'età moderna*, in <Società e storia>, X (1987), pp. 817-845

ROSSI E., *Il malgoverno*, Bari, 1954

ROSSI G., *Sulla condizione economica e sociale dello Stato pontificio, confrontata specialmente con quella della Francia e della Inghilterra*, Bologna, 1848

ROSSI J., *Carlo Cattaneo and the United States of America*, in <Italica>, 38, 1, 1961, pp. 15-31

ROTELLI E., SCHIERA P., *Lo stato moderno*, voll. I-II-III, Bologna, 1971, 1973, 1974

RUGGIERO R., *La nuova retorica di Giovanni Battista De Luca e il disciplinamento dello Stato moderno*, in R. COPPOLA, E. LAVORÀNO, a cura di, *Alla riscoperta del*

Cardinale Giovanni Battista De Luca giureconsulto, *Atti del Convegno nazionale*, Venosa, 2016, pp. 32-49

RUBINSTEIN N., *Le allegorie di Ambrogio Lorenzetti nella Sala della Pace e il pensiero politico del suo tempo*, in <*Rivista storica italiana*>, 109, 1997, pp. 781-802

RUBINSTEIN N., *Political Ideas in Senese Art: the Frescoes by Ambrogio Lorenzetti*, in <*Journal of the Warburg and Contauld Institutes*>, XXI, 1958, pp. 179-207

SABETTI F., *The Search for Good Government. Understanding the Paradox of the Italian Democracy*, Montreal, 2000

SALODI P., *Praxis compendiosa de visitatione*, Mediolani, 1593

SALVEMINI G., SESTAN E., a cura di, *Carlo Cattaneo. Scritti storici e geografici*, vol. I, Firenze, 1957

SANDERSON CHAMBERS D., *Renaissance, cardinals and their worldly problems*, Aldershot, 1997

SANSA R., *L'oro verde: i boschi nello Stato pontificio tra 18. e 19. secolo*, Bologna, 2003

SANSOVINO F., *Del Governo et Amministrazione della corte romana*, in *Del Governo et Amministrazione di diversi Regni et Repubbliche, così antiche come moderne*, vol. XII, Venetiis, 1578

SANTARELLI D., *Dinamiche interne della Congregazione del Sant'Uffizio dal 1542 al 1572*, in <*Nuova Rivista Storica*>, XCVII (3), 2013, pp. 1037-1048

SANTONCINI G., *Il Buon Governo. Organizzazione e legittimazione del rapporto fra sovrano e comunità nello Stato Pontificio. Secca. XVI-XVIII*, Milano, 2002

SANTONCINI G., *Sovranità e giustizia nella Restaurazione pontificia. La riforma dell'amministrazione della giustizia criminale nei lavori del motu proprio del 1816*, Torino, 1996

SBRICCOLI M., BETTONI A., a cura di, *Grandi tribunali e Rote nell'Italia di antico regime*, Milano, 1993

SCHAUB J.F., *Le temps et l'Etat: vers un nouveau régime historiographique de l'ancien régime français*, in <*Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*>, 25, 1996, pp. 127-181

SCHIATTONE M., *Alle origini del federalismo italiano: Giuseppe Ferrari*, Bari, 1996

SCHIATTONE M., *Città, federazione, cosmopoli* in *Carlo Cattaneo*, Genova

SCHUPFER F., *Delle istituzioni politiche longobardiche*, Firenze, 1863

SCHUPFER F., *Il diritto privato dei popoli germanici con speciale riguardo all'Italia*, Città di Castello, 1907-1915

SCHUPFER F., *Manuale di storia del diritto italiano. 3a edizione riveduta e notevolmente ampliata*, Città di Castello, 1904

SCHREURER H., *Altgermanisches Sacralrecht*, german. Abt.,XXXIV, p. 313 ss.

SCHWERIN O.F., *Eiführung in das Studium der germanischen Rechtsgeschichte*, Freiburg, 1922

SCLOPIS F., *Storia della legislazione italiana dall'epoca della Rivoluzione francese a quella delle riforme italiane*, I, Torino, 1864

SCOTT (BARON), *Essai patriotique, ou Mémoire pour servir à prouver l'inutilité des Communaux, l'avantage qu'il y aurait que toutes les terres incultes, celui que l'Etat retireroit de la protection accordée à l'Agriculture, et le causes qui en empêchent les progrès par le baron Scott*, Genève et Paris, 1775

SÉE H., *La question de la vaine pâture*, in *La vie économique et les classes sociales en Frances au XVIIIème siècle*, 1924, pp. 25-53

SÉE H., *Une enquête sur la vaine pâture et le droit de parcours à la fin du XVIIIème siècle*, in *Revue du dixhuitième siècle*, 1913, pp.265-278

SEGNI G., *Camilli Palaeoti senatoris Bononiensis viri clarissimi tumulus*, Bologna, 1597

SESTAN E., *Cattaneo, Carlo*, in <Dizionario Biografico degli Italiani>, vol. 22, 1979, pp. 422-439

SIGNOROTTO G., VISCEGLIA M.A., a cura di, *La Corte di Roma tra Cinque e Seicento "Teatro" della politica europea*, Roma, 1998

SILVESTRI P., *Buon governo*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, vol. I., Soveria Mannelli, 2011, pp. 152-162

SILVESTRI P., *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del buon governo*, Soveria Mannelli, 2008

SILVESTRI P., HERITIER P., a cura di, *Good government, governance, human complexity. Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies*, Firenze, 2012

SINATTI D'AMICO F., VIOLANTE C., a cura di, G.P. BOGNETTI, *Studi sulle origini del comune rurale*, Milano, 1978

SKINNER Q., *Ambrogio Lorenzetti's Buon Governo Frescoes: Two Old Questions, Two New Answers*, in <Journal of the Warburg and Contauld Institutes>, vol. 62 (1999), pp. 1-28, e anche in R. WHATMORE, eds., *Intellectual History. Critical concepts in historical studies*, vol. III, London-New York, 2015

SKINNER Q., *Ambrogio Lorenzetti e la raffigurazione del governo virtuoso, e Ambrogio Lorenzetti sul potere e sulla gloria delle repubbliche*, in *Virtù rinascimentali*, pp. 53-123 e pp. 123-153

SKINNER Q., *Ambrogio Lorenzetti: l'artista come filosofo della politica*, in *<Intersezioni>*, 7 (1987), pp. 439-482

SKINNER Q., *Ambrogio Lorenzetti: the artist as political philosopher*, in *<Proceedings of the British Academy>*, 72, 1986, pp. 1-56

SKINNER Q., *Le origini del pensiero politico moderno*, vol. II, *L'età della Riforma* (1978), Bologna, 1989

SORDI B., *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milano, 1991

SPIZZICHINO J., *Magistrature dello Stato Pontificio (476-1870)*, Lanciano, 1930

STACCIOLI P., *Banditi e società. Lo Stato Pontificio agli inizi del Seicento*, in *<Dimensioni e problemi della ricerca storica>*, I (1989), pp. 138-180

STOBBE O., *Miteigentum und gesammte Hand*, in *Zeitschrift für Rechtsgeschichte*, IV, Weimar, 1864

STRANGIO D., *Debito pubblico e sistema fiscale a Roma e nello Stato pontificio tra '600 e '700*, in S. CAVACIOCCHI, a cura di, *La fiscalità nell'economia europea, secc. XIII-XVIII, serie II, Atti delle settimane di studi*, 39, Firenze, 2008, pp. 499-508

STRANGIO D., *Il sistema finanziario del debito pubblico pontificio tra età moderna e contemporanea*, in *<Rivista di Storia Finanziaria>*, 14, 2005, pp. 7-42

STUMPO E., *Il capitale finanziario a Roma fra Cinque e Seicento. Contributo alla storia della fiscalità pontificia in età moderna (1570-1660)*, Milano, 1985

STUMPO E., *La gestione delle tesorerie provinciali nello Stato della Chiesa fra Cinque e Seicento*, in P. CARTECHINI, a cura di, *La Marca e le sue istituzioni al tempo di Sisto V*, Macerata, 1991, pp. 49-62

SUADEAU R., *L'évêque inspecteur administratif sous la monarchie absolue. D'après les Archives du Centre de la France*, Paris, 1940

TABACCHI S., *Buon Governo, Sacra Consulta e dinamiche dell'amministrazione pontificia nel XVII secolo*, in *<Dimensioni e problemi della ricerca storica>*, XVII, 2004, fasc. 1, pp. 43-65

TABACCHI S., *Cardinali zelanti e fazioni cardinalizie tra Sei e Settecento*, in G. SIGNOROTTO, M.A. VISCEGLIA, a cura di, *La corte di Roma tra Cinque e Seicento, "teatro" della politica europea*, Roma, 1999, pp. 145-164

TABACCHI S., *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, 2007

TABACCHI S., *Il controllo sulle finanze delle comunità negli antichi Stati italiani*, in <Storia, amministrazione, costituzione. Annale ISAP>, 4 (1996), pp. 81-115

TABACCHI S., *Imperiali, Giuseppe Renato*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 62, 2004, pp. 305-308

TABACCHI S., *L'amministrazione temporale pontificia tra servizio al papa ed interessi privati (XVI-XVII)*, in *Offices, écrit et papauté (XIIIe-XVIIe siècle), études réunies par Armand Jamme, Olivier Poncet*, Rome, École française de Rome, 2007, pp. 569-599

TABACCHI S., *Per la storia dell'amministrazione pontificia nel Seicento: organizzazione e personale della Congregazione del Buon Governo (1605-1676)*, in *Offices et papauté, 14.-17. siècle: charges, hommes, destins, sous la direction d'Armand Jamme et Olivier Poncet*, Rome, École française de Rome, 2005, pp. 613-634

TABACCHI S., *Pierbenedetti, Mariano*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXXXIII, 2015

TABACCHI S., *Tra riforma e crisi: il "buon governo" delle Comunità dello Stato della Chiesa durante il pontificato di Clemente XI*, in P. KOEPEL, a cura di, *Papes et papauté au XVIIIème siècle*, Paris, 1999, pp. 51-85

TAMBA G., *I documenti del governo del comune bolognese (1116-1512). Lineamenti della struttura istituzionale della città durante il Medioevo*, in <Quaderni culturali bolognesi>, II, 6, 1978, pp. 1-66

TAMPONI R., *Il De Cardinalis Dignitate et Officio del milanese Girolamo Piatti e la trattatistica cinque-seicentesca sul cardinale*, in <Annali di storia moderna e contemporanea>, II-2 (1996), pp. 79-130

TARANTO D., *Buon governo*, in *Enciclopedia del pensiero politico*, Roma-Bari, 2000

TARROW S.G., *Tra centro e periferia: il ruolo degli amministratori locali In Italia e Francia*, Bologna, 1979

TELLECHEA IDIGORAS J.I., *Clemente VIII y el episcopado espanol en las postrimerías del reinado de Felipe II (1596-1597)*, Roma 1997

TESTA S., *Damasceni, Alessandro*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 82, 2015

THOMSON J.A.F., *Popes and Princes, 1417-1517: Politics in the Late Medieval Church*, London-Boston, 1980

TOCCI G., a cura di, *Le comunità negli Stati italiani d'antico regime*, Bologna, 1989

TOMASSETTI L., *Bullarium diplomatum et privilegiorum sanctorum romanorum pontificum Taurinensis editio: collectione novissima plurium brevium, epistolarum*,

*decretorum actorumque S. Sedis a s. Leone Magno usque ad praensens*, Tomus IX, A Sisto papa V ad Clementem VIII, Augustae Taurinorum, 1865, pp. 594-603, e Tomus XI, A Clemente VIII (ab MDCIII) ad Paulum V (MDCXI), Augustae Taurinorum, 1867, pp. 451-452

TOMATI A., *Discorso sopra la vita dell'Em.mo Sigr. Cardinal De Luca con alcune riflessioni non inutili al curiale: descritta da Gio. Antonio Tomati*, in ASV, fondo Bolognetti, vol. 287

TORRE A., *Vita religiosa e cultura giurisdizionale nel Piemonte di antico regime*, in C. NUBOLA, A. TURCHINI, a cura di, *Fonti ecclesiastiche per la storia sociale e religiosa d'Europa: XV-XVIII secolo*, Bologna, 1999, pp. 181-211

TORRICELLI G., *L'istituzione del "fuoco" nel Canton Ticino*, Lugano, 1922

TOSINI P., *Federico Zuccari, Pirro Ligorio e Pio IV: la sala del Buon Governo nell'appartamento di Belvedere in Vaticano*, in <Storia dell'arte>, 86 (1996), pp. 13-38

TOUISSANT DE DURAND DE MAILLANE P., *Visite*, in *Dictionnaire de droit canonique et de la pratique bénéficiale, conféré avec les maximes et la jurisprudence de France*, tome cinquième, Lyon, 1776, pp. 495-508

TURCHINI A., *Dai contenuti alla forma della visita pastorale. Problemi e prospettive*, in *Associazione italiana dei professori di storia della Chiesa, Ricerca storica e Chiesa locale in Italia. Risultati e prospettive. Atti del IX Convegno di studio (Grado 9-13 settembre 1991)*, Roma, 1995, pp. 133-140

TURCHINI A., *La visita come strumento di governo del territorio*, in P. PRODI, W. REINHARD, a cura di, *Il concilio di Trento e il moderno*, Bologna, 1996, pp. 335-381

TURCHINI A., *Studio, inventario, regesto, edizione degli atti delle visite pastorali: esperienze italiane e problemi aperti*, in U. MAZZONE, A. TURCHINI, a cura di, *Le visite pastorali. Analisi di una fonte*, Bologna, 1985, pp. 97-148

TURCHINI A., voce *Visite pastorali e la Chiesa in Italia*, in *Dizionario storico tematico*, vol. I, 2015, online all'indirizzo <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/visite-pastorali-e-la-chiesa-in-italia/>

URWIN D.W., *Centro e periferia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, I, 1991, pp. 708-714

VALIER A., *Opuscolo latino sulla dignità del Cardinalato dell'Em.mo Agostino Valier, vescovo di Verona e cardinale*, Venezia, 1833

VALLONE G., *La terra e il potere: il cardinale De Luca*, in R. COPPOLA, E. LAVORÀNO, a cura di, *Alla riscoperta del Cardinale Giovanni Battista De Luca giureconsulto*, Atti del Convegno nazionale, Venosa, 2016, pp. 50-91

VEHSE O., *Benevento territorio dello Stato pontificio fino all'inizio dell'epoca avignonese*, Benevento, 2002

VENARD M., *Le visite pastorali francesi dal XVI al XVIII secolo*, in U. MAZZONE, A. TURCHINI, a cura di, *Le visite pastorali. Analisi di una fonte*, Bologna, 1985, pp. 13-55

VENARD M., *L'istituto delle visite pastorali tra storia sociale e storia religiosa. Riflessioni sull'esempio francese*, in C. NUBOLA, A. TURCHINI, a cura di, *Fonti ecclesiastiche per la storia sociale: XV-XVIII secolo*, Bologna, 1999, pp. 95-110

VENEZIAN G., *Le reliquie della proprietà collettiva*, Camerino, 1888

VERGANI P., *Della importanza e dei pregi del nuovo sistema di finanza dello Stato pontificio*, Roma, 1794

VERGINEO G., *Storia di Benevento e dintorni*, Benevento, 1985

VESTRI BARBIANI O., *In Romanae Aulae actionem, et iudiciorum mores introductio*, Romae, 1547

VILAGUT A., *Speculum visitatorum ac commissariorum*, Venetiis, 1601

VILLANI P., *Ricerche sulla proprietà e sul regime fondiario nel Lazio*, in <Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea>, XII, Roma, 1960, p. 222 ss.

VIMERCATI D., *Carlo Cattaneo. Stati Uniti d'Italia*, Milano, 1991

VIROLI M., *Dalla politica alla ragion di Stato. La scienza di governo tra XIII e XVII secolo*, Roma, 1994

VISCEGLIA M.A., *Burocrazia, mobilità sociale e "patronage" alla Corte di Roma tra Cinque e Seicento. Alcuni aspetti del recente dibattito storiografico e prospettive di ricerca*, in *Roma moderna e contemporanea*, 3 (1995), pp. 11-56

VISCEGLIA M.A., *Roma papale e Spagna: diplomatici, nobili e religiosi tra due corti*, Roma, 2010

VISCEGLIA M.A., *Signori, patrizi e cavalieri in Italia centro-meridionale nell'età moderna*, Roma-Bari, 1992

VIVIER N., *Les biens communaux en France de 1750 à 1914. État, notables et paysans face à la modernisation de l'agriculture*, in <Ruralia>, n° 2, Lyon, 1998

VIVIER N., *Propriété collective et identité communale: les biens communaux en France (1750-1914)*, Paris, 1998

VIVIER N., *The economic and social history of rural France 1800-2000: a review of recent research*, in <Rural history today>, n° 10, 2006

VOLPE G., *Medio Evo italiano*, Firenze, 1961

VOLPE G., *Movimenti religiosi e sette ereticali nella società medievale italiana*, Roma, 1997



- VOLPI R., *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato Pontificio*, Bologna, 1983
- VON PASTOR L., *Storia dei papi*, voll. VI, XI, XV, Roma, 1927-1933
- VON RANKE L., *Storia dei Papi*, Milano, 2013
- VON RANKE L., *The Popes of Rome: their ecclesiastical and political history during the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, 4th edition, vol. I, London, 1866
- VOSSILLA F., *Note su studi recenti intorno agli Zuccari*, in <Faenza>, 82 (1996), pp. 64-66
- WALEY D., *Lo Stato papale dal periodo feudale a Martino V*, in *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale e centrale: Lazio, Umbria e Marche*, Lucca, Torino 1987 (*Storia d'Italia*, Utet, VII/2), pp. 231-320
- WALEY D., *The Papal State in the Thirteenth Century*, London, 1961
- WAQUET J.C., *Politique, institutions et société dans l'Italie du "Seicento"*, in Y.M. BERCE', G. DELILLE, J.M. SALLMANN, J.C. WAQUET, a cura di, *L'Italie au XVIIe siècle*, Paris, 1989, pp. 15-133
- WEBER C., *Legati e governatori dello Stato Pontificio (1550-1809)*, Roma, 1994
- WIDMAR B., a cura di, *Scrittori politici del '500 e '600*, Milano, 1964
- WIEACKER F., *Storia del diritto privato moderno. Con particolare riguardo alla Germania*, tradotto in italiano a cura di U. SANTARELLI e S.A. FUSCO, volume 2, Milano, 1980
- WITCOMBE C.L.C.E., *The Vatican Apartment of Cinzio Aldobrandini: Notes and Documents*, in <Archivum Historiae Pontificiae Roma>, 19, (1981), 173-189
- WRIGHT A.D., *Relations between Church and State: Catholic Developments in Spanish-ruled Italy of the Counter- Reformation*, in <History of European Ideas>, 9, 1988, pp. 385-403
- ZACHARIAE C.S., *Corso di diritto civile francese*, volume I, Torino, 1841
- ZAGO R., *Gritti, Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LIX, 2002, pp--
- ZANELLI A., *Il conclave per l'elezione di Clemente XII*, in <Archivio della Società romana di storia patria>, XII, (1890), pp. 5-26
- ZANNELLA C., *Una fonte documentaria per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive: le denunce*, Roma, 2001

ZANNINO L., *Beni pubblici, beni comuni*, in <Le Carte e la storia: Bollettino semestrale della società per gli studi di storia delle istituzioni>, 2010, n°1, pp. 15-24

ZANNONI MESSINA A., *Il cardinale Giovanni Battista de Luca*, in «*Monitor Ecclesiasticus*», serie XIII, 103 (1978), pp. 56-77

ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, Milano, 1983

ZENOBI B.G., *Ceti e potere nella Marca pontificia. Formazione e organizzazione della piccola nobiltà fra '500 e '700*, Bologna, 1976

ZENOBI B.G., *Da Ferrara a Benevento: i moduli del potere oligarchico*, in AA.VV., *Signorie in Umbria, tra Medioevo e Rinascimento: l'esperienza dei Trinci*, Perugia, 1989, vol. I, pp. 55-72

ZENOBI B.G., *Dai governi larghi all'assetto patriziale*, Urbino, 1979

ZENOBI B.G., *Feudalità e patriziati cittadini nel governo della periferia pontificia del Cinque-Seicento*, in M.A. VISCEGLIA, a cura di, *Signori, patrizi, cavalieri in Italia centro-meridionale nell'Età moderna*, Roma-Bari, 1992

ZENOBI B.G., *I caratteri della distrettuazione di Antico regime nella Marca pontificia*, in AA.VV., *Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli*, Padova, 1982, pp. 61-105

ZENOBI B.G., *Le <ben regolate> città. Modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, Roma, 1994

ZENOBI B.G., *Tarda feudalità e reclutamento delle "élites" nello Stato pontificio (secoli XV- XVIII)*, Urbino, 1983

ZIGARELLI D.M., *Storia di Benevento*, Benevento, 1860

## FONTI ARCHIVISTICHE

Archivio di Stato di Roma (ASR), Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Anagni, 1801-1803, busta 153

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Anguillara, 1796-1808, busta 199

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Bracciano, 1795-1801, busta 566

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Bracciano, 1802-1808, busta 567

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Portaria, 1776-1831, busta 3731

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1796, busta 5420

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1797-1801, busta 5421

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1802-1803, busta 5422

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1804-1805, busta 5423

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1805-1806, busta 5424

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1807-1808, busta 5425

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1808-1809, busta 5426

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Vetralla, 1809-1815, busta 5427

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Viterbo, 1801-1802, busta 5529

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Viterbo, 1802-1803, busta 5530

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Viterbo, 1804, busta 5531

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Viterbo, 1805-1807, busta 5532

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie II, Viterbo, 1807-1808, busta 5533

ASR, Sacra Congregazione del Buon Governo, serie VII-a, busta 157

